UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

La réglementation de la profession de banquier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 19 Janvier 1933, à 15 heures

PAR

P.-H. LATOUCHE

Membres du Jury :

MM. FROMONT, Professeur, Président.
LAGARDE, Professeur.
CALEB, Chargé de cours.

RENNES
IMPRIMERIE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1932

La réglementation

de la

profession de banquier

UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

La réglementation de la profession de banquier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 19 Janvier 1933, à 15 heures

PAR

P.-H. LATOUCHE

Membres du Jury :

MM. FROMONT, Professeur, Président.
LAGARDE, Professeur.
CALEB, Chargé de cours.

RENNES
IMPRIMERIE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38
1932

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La réglementation de la profession de banquier

INTRODUCTION

Si l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur l'évolution du droit depuis le début du XIX^e^ siècle on s'aperçoit bien vite qu'au système individualiste de la Révolution s'est substitué petit à petit un système tout différent.

Le législateur ne s'est pas cantonné dans les idées de complète liberté si chères aux auteurs des lois du 2 et 17 mars 1791. Il n'a pas tardé à s'apercevoir du danger recélé dans le fait de concéder une liberté pleine et entière. Peu à peu l'Etat est intervenu pour réglementer et légiférer dans les différents domaines où une trop grande indépendance laissée aux individus pouvait nuire à la collectivité. L'Etat posa ainsi des principes en matière de police, prit des mesures pour réglementer le travail dans les usines, édicta des règlements propres à sauvegarder la santé publique.

Or, s'il est une matière qui demande réglementation c'est bien celle qui a trait à l'activité bancaire. Il y a là une évidente nécessité de protection, nécessité existant

depuis toujours, mais qui s'est particulièrement accrue dans le courant du XIXe siècle. Les progrès de l'industrie et du commerce, le développement des grandes entreprises contribuèrent au développement des banques. Des sociétés importantes de crédit apparurent qui avancèrent des capitaux aux constructeurs et aux diverses entreprises industrielles commerciales et agricoles. Les sociétés par actions se multiplièrent. Les bourses, jusqu'aux plus modestes, furent tentées par des placements divers et toujours plus nombreux. L'importance du rôle joué par les banques grandit chaque jour et la spécialisation qui se manifeste à l'époque moderne dans la plupart des branches où se meut l'activité humaine, s'est exercée aussi dans l'industrie de la banque.

Les établissements bancaires sont classés en plusieurs catégories selon le genre d'opérations qu'elles réalisent : banques de dépôts, de crédit, d'émission, etc. La cloison entre ces banques n'est pas étanche et elles font indifféremment ces opérations. Cependant le droit d'émettre des billets est en France le privilège d'un seul établissement : la Banque de France. Ce monopole absolu existe d'ailleurs dans la plupart des pays, que la banque chargée de ce soin soit une banque d'Etat comme en Russie, en Suède ou en Bulgarie, ou contrôlée par lui. Cependant il coexiste plusieurs banques d'émission aux Etats-Unis, au Mexique ou en Irlande.

Les banques de dépôts reçoivent en garde des valeurs mobilières, des titres, des sommes d'argent que le banquier devra rendre à son propriétaire quand celui-ci les réclamera. Le déposant qui voudra transférer au compte d'un autre déposant, dans la même ou dans une autre banque tout ou partie de son dépôt, pourra le faire par une virement de compte. Il le fait au moyen

d'un chèque. Quand les deux parties de cet effet à vue le tireur et le bénéficiaire ont un même banquier (le tiré), le chèque se liquide par une simple écriture. Si cela n'est pas, le bénéficiaire pourra remettre le chèque à son propre banquier qui le liquidera avec le tiré par voie de compensation. Des chambres spéciales, les « clearings houses », centralisent les comptes banquiers et laisse ne subsister que le solde actif ou le solde passif de chacun d'eux. Economie : on évite ainsi des transports de numéraire.

Ce transport est aussi évité grâce aux opérations de change sur place : conversion par le banquier des diverses monnaies de tous pays suivant les demandes de sa clientèle.

Le banquier peut jouer le rôle d'un commissionnaire en achetant ou en vendant des valeurs pour le compte de ses clients. Ce genre d'opérations est nettement défendu à ceux contre qui la loi de 1930 est faite, « interdiction du droit de faire... des opérations de courtage, charge, placements en valeurs mobilières ».

Dans les banques de crédit on prête de l'argent moyennant certaines garanties ou l'on fait l'avance de fonds sur les effets de commerce que le crédité peut faire escompter, c'est-à-dire céder l'effet de commerce à la banque avant échéance; la banque remettra immédiatement le montant au cédant, en déduisant une somme proportionnelle au temps de l'échéance. Moyen intéressant pour le client qui possède ainsi la certitude de ne pas manquer d'argent au moment de payer des échéances puisqu'il est assuré d'avoir les sommes nécessaires à sa disposition.

Il peut y avoir entre deux personnes toute une suite de transactions diverses qui ne doivent se régler que

plus tard. Cela suppose un compte courant chez le banquier. Au moment du règlement de compte on compare le crédit et le débit de chacune des deux personnes, on fait les compensations nécessaires et le solde qui reste soit pour l'une soit pour l'autre est seule exigible.

Les banques d'émissions ont comme but d'émettre des billets de banque. En France, c'est la Banque de France qui est chargée de ce soin. Privilège de monopole qui appartient aussi à la Banque d'Algérie, à la Banque d'Indochine, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

Une réglementation spéciale existe en ce qui concerne l'émission des billets de banque. La réglementation de ces dernières banques ne rentre pas dans l'objet de notre étude.

Il est bien évident que pour différents motifs (manque de connaissances spéciales, difficultés de renseignements, éloignement des capitaux, etc.), le client ne peut contrôler l'activité bancaire. Son rôle ne peut actuellement se borner qu'à la possession d'un simple droit de créance. C'est donc à l'Etat, jouant le rôle de protecteur de la collectivité, qu'il appartient de se substituer dans cette tâche au simple particulier. Il est, en effet, nécessaire qu'il soit protégé contre l'action des commerçants de l'argent si ceux-ci n'agissent pas conformément à l'intérêt des épargnants et des déposants. Cependant il ne faut pas voir dans le banquier un ennemi du déposant, abusant toujours de sa bonne foi comme certains le prétendent. Qui dit banque, dit crédit, qui dit crédit dit confiance réciproque du banquier et de son client. L'activité bancaire n'aurait pas atteint son développement actuel si tous les banquiers ne servaient uniquement que leurs propres intérêts. Le ban-

quier n'est souvent pas responsable des pertes d'argent subies par les clients. Il importe aussi à l'Etat de le protéger contre lui-même.

Ce problème a déjà retenu l'attention du législateur, mais jusqu'ici d'une manière incomplète. On a critiqué beaucoup l'action des banques, mais on s'est contenté de voter quelques lois de circonstance, puis on a toujours remis à plus tard l'étude d'une réglementation sérieuse et complète. Une seule loi importante : celle du 19 juin 1930 sur la réglementation de l'accès à la profession de banquier. Malgré celle-ci le commerce de la banque, malgré tout, reste libre; la bonne foi de ceux qui l'exercent et la régularité de leurs opérations sont laissées à juger à la perspicacité des clients.

Or, il faut bien constater que les masses ignorent presque tout des questions bancaires. C'est infiniment regrettable : si elles étaient plus au courant de ce qui touche à l'activité des banques, elles seraient moins souvent victimes des agissements de certains banquiers. La plupart de ces victimes sont de petits épargnants qui amassent péniblement leurs économies. Attirés par l'espoir d'intérêts élevés, ils confient leur épargne imprudemment et voient trop souvent leurs espérances s'effondrer. Que ce soit par la faute de certains banquiers malhonnêtes ou imprudents, ou en raison de circonstances indépendantes de l'action de ceux-ci, l'épargne a subi à partir du siècle dernier des pertes sérieuses. Le krach de l'Union Générale en 1882, l'affaire retentissante de Panama en 1889 furent parmi bien d'autres des sources considérables de pertes d'argent qui nécessitèrent l'intervention de l'Etat.

Les scandales financiers abondent : Dans la seule

période de 1921 à 1925 [1] on a vu notamment les krachs de la Banque Industrielle Stéphanoise (passif 7 millions), du Crédit de France (40 millions), de la Banque du Foncier Français (58 millions), de la Banque Lyonnaise et Régionale de Crédit (12 millions), du Comptoir Financier pour l'Agriculture et le Commerce à Grenoble, du Comptoir Sud-Financier à Marseille, de la Banque Nouvelle à Paris, de la Banque d'Indochine. Et il ne s'agit pas là d'une période de crise économique.

Il importe donc au législateur de prendre des mesures pour protéger la collectivité. Le danger des risques que fait courir l'entière liberté laissée au commerce de l'argent le commande impérieusement.

Toutefois, il ne faut pas entourer les banques d'un ensemble de règlements qui seraient susceptibles de paralyser leur nécessaire activité économique. Cela est d'une grande importance. Le remède alors serait peut-être pire que le mal. Le développement des banques est une nécessité indispensable pour assurer la prospérité des affaires industrielles, commerciales et agricoles ; l'intérêt des déposants exige aussi ce développement des banques. Aucune réglementation ne doit l'entamer. Cette réglementation des banques devra être assurée par un ensemble de mesures coordonnées et non faite de pièces diverses ajoutées les unes aux autres selon le hasard des circonstances. Il doit s'agir d'un tout harmonieusement établi et non d'un ensemble rapiécé. La réglementation ne pourra qu'y gagner en clarté et en efficacité.

La loi bancaire aura divers points à considérer. Elle

(1) Voir *J. O.* proposition Chastanet, 21 janvier 1925. Doc. parl., N. 1071.

doit réglementer tout ce qui concerne l'accès dans la profession de banquier. Il importe avant tout que cette carrière ne soit pas ouverte à tout venant : une garantie de moralité et d'instruction doit être exigée. Puis, prenant séparément certains points de l'activité bancaire (emploi, dépôts, émission de valeurs, etc.), elle fera naître sur ces points des obligations légales.

Enfin elle devra prévoir des sanctions efficaces contre les manquements à la réglementation qu'elle édictera. Il lui sera alors nécessaire de prévoir un moyen de contrôle suffisant pour assurer le respect de la loi.

Ce sont là divers problèmes que nous allons examiner. Cependant, auparavant, nous verrons dans un bref historique les diverses tentatives et les réalisations faites en vue de réglementer la profession de banquier, puis dans une courte étude de droit comparé ce que les législations étrangères ont fait en cette matière.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE ET DROIT COMPARÉ

CHAPITRE PREMIER

La réglementation de la profession de banquier dans l'histoire

---

Le Banquier est d'origine fort ancienne. Il est certainement presque aussi vieux que la monnaie. Du jour où les hommes ont commencé à commercer entre eux, c'est-à-dire à la naissance même de la civilisation humaine, on a vu apparaître le banquier. De par sa nature même, sa profession prit dès le début une importance telle qu'elle devait nécessairement attirer sur lui l'attention de la foule et aussi celle du législateur qui prit des mesures pour empêcher les déprédations des mauvais commerçants d'argent. Nous savons, l'histoire et la littérature de l'époque nous le rappelle, que la Grèce antique redouta les banquiers. De même à Rome. Il suffit de lire

Plaute [1] ou le *De Officiis* [2] de Cicéron pour être fixé à ce sujet. La législation romaine avaient d'ailleurs réglementé la profession de banquier et les *argentarii,* peut-on penser avec Cujus [3] désignaient les banquiers officiels que l'autorité agréait. La loi 10, Digeste 2-13 autorise cette manière de voir : il n'était pas nécessaire que l'on soit citoyen romain pour exercer la banque (le texte Callistrate, loi 12, Digeste 2-13 rappelle toutefois que la femme ne pouvait exercer cette profession). Les *argentarii* étaient soumis à la surveillance du *prefectus urbi* et ils étaient contraints, d'après une disposition d'ordre prétorienne, l'*editio nationum,* à fournir à tout instant des comptes soit à ses clients, soit même à des tiers, sauf si ces tiers étaient eux-mêmes *argentarii.*

On voit donc par là que l'idée de réglementation est loin d'être nouvelle et n'est pas propre aux époques modernes.

Mais la civilisation chrétienne jette sur le commerce de l'argent un vif discrédit dont les heureux bénéficiaires furent les Juifs et les Lombards.

C'étaient les Lombards, les Caorsins et les Juifs qui faisaient le commerce de l'argent. Le mot « Caorsin » devint même synonyme de banquier [4]. Cahors et Lyon furent d'ailleurs, avant le XIII[e] siècle, le grand centre d'opérations de banque et de change.

En France, et l'on s'en aperçoit quand on étudie l'histoire politique de notre pays, pendant longtemps il n'y eut comme initiative du gouvernement pour défendre ceux qui entraient en rapport avec les banquiers.

(1) Voir *Curcula,* acte IV, scène II.
(2) *De Officiis,* I, 42; II, 25.
(3) Voir BACH, *Les Argentarii.* Thèse Paris, 1892.
(4) Voir E. LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France.* Paris, 1900, t. I, page 460.

et principalement les épargnants, que des lois réglementant le taux de l'intérêt en cas de prêt : Philippe-Auguste rendit en 1206 une ordonnance réglementant le prêt en interdisant de prêter à plus de 43 % par an. Il le limita à un taux plus bas en 1218 (1).

En Italie de nombreuses cités comme Venise, Gênes, Florence, Pise, avaient déjà des banques alors qu'en France elles étaient peu nombreuses sauf dans le Midi, à Montpellier par exemple (2). C'est que sous l'ancien régime la fortune était pour la plus grande part immobilière. C'était des maisons, des terres ou des châteaux qui en composaient les principaux éléments. A cette époque les transactions commerciales étaient beaucoup plus restreintes que maintenant. Il est donc fort naturel de voir le pouvoir royal se préoccuper assez peu de mesures à prendre en vue de réglementer le commerce de l'argent.

Evidemment il y eut des édits qui interdisaient la sortie du royaume des matières précieuses ; d'autres édits qui s'occupèrent tout spécialement de l'usure. Mais l'œuvre de réglementation, ou plus exactement une certaine tendance à réglementer, ne devait apparaître que plus tard.

L'ordonnance de Blois de mai 1599 (3) (article (357) interdisait d'une façon absolument formelle pour tous les étrangers d'être banquiers en France, à moins qu'ils ne fournissent une caution solvable (15.000 livres), renouvelable tous les trois ans. Un peu plus tard, en 1581 (1), une autre ordonnance interdit la profession de

(1) E. Levsseur, *op. cit.*, t. I, page 460.
(2) *Id.*, t. I, page 430.
(3) *Id.*, t. 2, pages 44 et suivantes.

banquier à tous ceux qui n'ont pas obtenu une autorisation spéciale du pouvoir royal.

Ainsi donc, pour voir arriver les premiers prémices sérieux dans la réglementation d'une profession qu'il y a danger d'ouvrir à tout venant, il faut attendre le XVI[e] siècle.

Une ordonnance du mois de mars 1643 (1) range les banquiers parmi les négociants et leur accorde les mêmes avantages et la même protection qu'à ceux-ci. En 1699 une déclaration institua pour les banquiers l'obligation de communiquer à leurs créanciers leurs livres ou registres.

Toute cette réglementation fut maintenue au XVIII[e] siècle après l'impulsion donnée à la Banque par l'expérience Law. Mais les opérations de banque étaient encore peu familières aux Français et la ruine du système ne les avait pas popularisées. Avant 1789 il n'y avait pas un seul banquier à Angers qui était cependant une ville importante (1).

Les économistes du XVIII[e] siècle demandaient la suppression de tout ce qui pouvait nuire au libre exercice d'une profession. La loi des 2-17 mars 1791 (article 17) fit sienne ces revendications et permit à toute personne de faire le négoce ou d'exercer la profession qui lui plairait. Aucune entrave n'existait plus et en particulier en ce qui concernait les banquiers, on se fiait à leur honnêteté. La loi des 21 avril et du 8 mai 1791 compléta ces dispositions en supprimant purement et simplement les offices d'agents et courtiers de banques.

On avait rendue libre de tout contrôle la profession de banquier, mais on ne manqua pas de s'apercevoir peu

(1) LEVASSEUR, *op. cit.*, t. 2, page 544.

à peu durant tout le XIXe siècle et le début du XXe, de la grosse erreur commise.

Nombreux furent alors les projets de loi déposés en vue d'une réglementation.

Propositions de loi déposées en vue d'une réglementation (1870-1932)

En janvier 1899 M. le député Pascal Duprat fit voter par la presque unanimité de la Chambre la nomination d'une commission d'enquête sur les conditions dans lesquelles pendant toute la durée du second Empire et pendant les premières années de la République des émissions de valeurs avaient été faites à des taux considérés comme abusifs, par des grands établissements de crédit et d'épargne.

Le 28 février 1882, proposition de MM. Waldeck-Rousseau et Félix Faure, en vue d'améliorer les règles de publicité des émissions de titres et d'interdire aux banques autrement que par l'emploi des réserves l'achat de leurs propres actions.

En 1836 M. Dusseausoy propose de limiter les dépôts en banque en fonction du capital social.

En 1897 proposition de M. Fleury-Ravarin sur la publicité des émissions de titres.

Le 26 mars 1901 M. Lasies dépose une proposition de loi ayant pour but la création d'une nouvelle juridiction qu'il appelle « un jury national », lequel serait élu au suffrage universel. Son but serait notamment d'avoir à juger les « auteurs des coalitions financières » [1].

Un arrêté ministériel du 21 juin 1902 décide la constitution d'une commission extra-parlementaire dans le

(1) *Journal Officiel*, 26 mars 1901.

but d'examiner les modifications à apporter aux lois du 24 juillet 1867 et du 1er avril 1893 et « d'étudier spécialement les mesures de nature à protéger l'épargne populaire ». Cette commission aboutit à un projet de loi sur les sociétés, lequel fut rapporté par M. Chastanet, mais la fin de la législature le rendit caduc.

Une proposition est faite en octobre 1902 par M. Lasies. Elle demande la nomination d'une commission parlementaire qui étudierait les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la législation des banques. Mais la discussion de cette proposition fut ajournée.

Le 7 février 1907 Jaurès disait à la Chambre que « l'heure ne tarderait pas où le Parlement voudrait exercer sur cette puissance des banques un contrôle effectif ». M. Caillaux, alors ministre des Finances, répondit à son interpellation et déclara qu'il était peut-être dommage que les banques de dépôts fissent en même temps des placements.

En octobre 1909 M. Briand, prenant la parole à Périgueux, déclara notamment : « que le gouvernement républicain devait consacrer un de ses premiers apports à organiser le crédit ».

Le 13 mai 1911 M. Caillaux institua, pendant son passage au ministère des Finances, une commission pour la réforme bancaire en vue de rechercher des facilités plus grandes de crédit pour servir au développement du petit et du moyen commerce et de la petite et moyenne industrie. Ce fut l'origine d'un travail qui aboutit à la loi du 13 mars 1917 sur les Banques populaires.

Le 22 décembre 1911 M. Ajam disait à la Chambre qu'il y avait quelque chose à faire en ce qui concerne tous les établissements de crédit. Il en démontrait l'absolue nécessité. « Il faut que nous nous décidions à

lever le voile qui nous cache ce qui se passe dans ces établissements. »

Le 20 mars 1912, à la demande du député socialiste Jaurès, à la suite de diverses interpellations à propos des affaires Rochette, fit voter un ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre invite le gouvernement à étudier et à lui proposer les mesures de nature à protéger contre la fraude l'épargne publique : notamment en recherchant s'il n'est pas possible d'exiger que les statuts de chaque société précisent les conditions d'établissement des bilans . »

Beaucoup de paroles sont prononcées mais peu de résultats obtenus : de nombreuses propositions de loi sont faites demandant d'une façon ou d'une autre des réglementations, sans arriver au but demandé.

C'est le 5 novembre 1912 le projet de loi déposé par le ministre des Finances M. Klotz. Comme bien d'autres, il a trait à l'étude des réformes à apporter à la législation bancaire et plus particulièrement à la législation sur la publicité des émissions financières. Projet complet qui prévoyait des moyens de contrôle et de sévères sanctions.

La politique des banques fut jugée très sévèrement par M. Ribot [1] dans un discours célèbre : « Nous aurons à voir quand cette crise (*la guerre*) sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les banques de dépôts à conserver des créances suffisantes, à ne pas faire d'immobilisations exagérées, et aussi à publier des bilans qui fassent mieux apparaître les disponibilités de leurs engagements à vue. »

(1) Exposé des motifs du projet de loi du 14 décembre 1914 portant ouverture de crédit pour le premier semestre 1915.

Le 9 juillet 1915 [1], MM. Alexandre Durandy, Paullan et Ossola, députés, présentèrent une proposition de loi afin de réglementer et contrôler « les sommes déposées en compte courant dans les établissements financiers et chez les banquiers ».

Le 7 mars 1916 M. Landry dépose une proposition de loi demandant le contrôle de l'activité économique des étrangers en France.

Au Sénat, le 30 janvier 1917, M. Debierre dépose une proposition de loi qui dit notamment :

Article premier : Ne pourront faire partie du conseil d'administration d'une Société anonyme ou recevoir la qualité de gérant d'une Société en commandite ou en nom collectif, que les citoyens français ou sujets d'une nation alliée.

Article second : Les établissements de crédit ne pourront en aucun cas introduire sur le marché français des emprunts, titres ou papiers étrangers sans une décision du ministre des Finances ratifiée par les deux Chambres. »

Cette proposition qui établissait d'une façon permanente le régime de l'autorisation d'une manière absolue pour les valeurs étrangères fut l'objet d'un rapport de M. Guilloteaux.

Dans ce rapport [2] on trouve cette phrase : ...« Se rappeler le nombre attristant de milliards que certains établissements financiers, mus par le simple désir d'encaisser de fructueuses commissions, ont enlevés à

(1) Voir *J. O.*, Chambre des députés, Doc. parl. 1915, annexe 1101.
(2) Voir *J. O.*, Sénat, Doc. parl. 1917, N. 25.

l'épargne française et ont détournés de l'industrie nationale. »

M. Bedouce, en 1918, demande que la Banque de France s'assure de la situation de liquidité des banques [1]. « Pour cela, dit-il, tous les trois mois, la Banque de France s'assurera du chiffre d'effets existant dans le portefeuille des banques recevant des dépôts remboursables à un ou trois mois qu'elle pourrait en cas de crise accepter à l'escompte. »

Par la loi du 30 décembre 1920 les émissions nationales ne furent plus assujetties à l'autorisation.

L'année suivante une proposition de loi relative à l'établissement des bilans fut proposée par M. Fleury-Ravalin.

Le 19 janvier 1922 MM. Ambroise Rendu, Xavier Vallat, Magne, de Gailhard-Bancel, députés, présentèrent à la Chambre une proposition de loi dont le but était d'obtenir la création d'un Conseil national des banques françaises.

Trois ans plus tard M. Chastenet et 105 députés du parti socialiste présentaient à la Chambre une proposition de loi [2] portant sur la réglementation et le contrôle des banques :

« *Article premier :* Nul ne peut être banquier, 1° s'il n'est Français ; 2° s'il n'a vingt-cinq ans accomplis : 3° s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. »

« *Article second :* Il est constitué auprès du ministre du Commerce un Conseil supérieur des banques composé de 25 membres, savoir : 2 sénateurs, 2 députés élus par leurs collègues, le directeur de la Caisse des Dépôts

(1) Voir *J. O.*, Chambre des députés, 118, p. 2204.
(2) Voir *J. O.*, Doc. parl. Chambre, 1928, annexe 1071.

et Consignations, le directeur de la Caisse Nationale d'Epargne, le directeur des Comptes courants de Chèques postaux, 2 délégués du ministre de l'Intérieur. 1 membre de la Cour des Comptes, 1 membre du Conseil d'Etat, 2 délégués du ministre du Commerce, 1 président de Chambre du Commerce ou un membre délégué par lui, 1 représentant de la Banque de France, 2 directeurs ou administrateurs de Sociétés anonymes de banques, 2 représentants de banques régionales ou locales, 1 représentant des Banques Populaires, 1 représentant des Sociétés de crédit mutuel agricole, 1 représentant de la Banque des Coopératives et de trois personnes spécialement compétentes en matière de banque.

Un décret détermine le mode de nomination et de renouvellement des membres ainsi que la désignation du président, du ou des vice-président et du secrétaire.

Le Conseil doit être consulté dans tous les cas prévus par la présente loi. Il peut encore être saisi par le ministre de toutes autres questions relatives à l'application de la loi.

« *Article trois :* Des décrets rendus après avis du Conseil supérieur des Banquiers prévu à l'article précédent, déterminent

1) le contrôle de l'emploi des dépôts;
2) le contrôle d'émission des valeurs;
3) la réglementation des bilans. »

« *Article quatre :* Toute entreprise est tenue 1) de publier en langue française un compte rendu annuel — suivant modèle prévu par un décret au troisième alinéa de l'article 3 — de toutes ses opérations avec états et tableaux annexes; 2) de produire ledit compte rendu

au ministre du Commerce, de le déposer aux greffes des tribunaux civils et des tribunaux de commerce tant du département de la Seine que du siège social; 3) de le délivrer à tout associé ou client qui en fait la demande moyennant une somme qui ne peut excéder 2 francs; 4) de publier annuellement et à ses frais, au *Journal Officiel*, un compte rendu comprenant un bilan détaillé.

Des arrêtés ministériels pris après avis du Conseil supérieur déterminent, au moins trois mois avant le début de l'exercice, les modèles des états et tableaux à annexer au au compte rendu public, la date de production et le dépôt du compte rendu, la forme et le délai de la publication prescrite au *Journal Officiel*.

Les entreprises doivent en outre communiquer au ministre ou à ses délégués, à toute époque et dans les formes et délais qu'il indique, tous les documents et tous les éclaircissements qui lui paraissent nécessaires. »

Les autres articles ont trait à la surveillance des banques (art. 5), aux opérations des sociétés étrangères en France (art. 6), aux frais résultant de la surveillance et du contrôle (art. 7), aux pénalités (art. 8 et 9).

En particulier, l'article six demande que « les entreprises étrangères doivent, en ce qui concerne les opérations régies par la présente loi, avoir en France et en Algérie un siège social et une comptabilité spéciale pour toues les opérations effectuées en France et en Algérie; elles doivent encore accréditer auprès du ministre du Commerce un agent préposé à la direction de toutes ces opérations. Cet agent doit être domicilié en France.

Toute entreprise est tenue de produire au ministre,

dans le délai qu'il arrête, la traduction en langue française, certifiée conforme, des documents en langue étrangère se rapportant à ses opérations et pour lesquels cette traduction est requise. Pour toutes leurs opérations, tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur, les banques étrangères sont soumises aux mêmes règles de contrôle que les banques étrangères. »

Le 22 janvier 1922 M. Pierre Tremoulières, présentant une proposition de loi sur l'établissement d'une taxe spéciale sur le montant des dépôts comptes courants ou comptes de chèques confiés aux banques, déclare dans son exposé : « ...en l'état de la législation actuelle qui ne réglemente ni ne protège le dépôt en banque... l'établissement de cet impôt organisera un commencement de contrôle. »

Le 3 novembre 1925 M. Simon Reynaud, député, et une centaine de ses collègues déposèrent à leur tour une proposition de loi [1] concernant le contrôle et la surveillance organisée de tout établissement pratiquant les opérations de banque ou de crédit quelles qu'elles soient. Cette proposition demandait que l'on appliquât aux banques les lois du 17 mars 1905 sur les Compagnies d'asurances sur la vie, du 19 décembre 1907 sur les entreprises de capitalisation et du 3 juillet 1913 concernant les sociétés d'épargne.

Le 18 mars 1927 a lieu le dépôt d'une proposition de loi de M. Antériou qui a trait à la réglementation de la profession de banquier. Elle demande que l'on écarte de l'accès à la banque tous ceux qui ont des antécédents judiciaires et qui veulent exercer cette profession par eux-mêmes ou par personnes interposées, et tous les étrangers qui ne comptent pas en France au moins cinq

(1) Voir *J. O.*, Doc. parl. Session extraordinaire de 1925, ann. 2026.

années de résidence. Cette proposition de loi demandait la surveillance active du parquet sur les établissements bancaires qui seraient obligés de faire une déclaration d'ouverture à ceux-ci.

Autre proposition de loi [1] Chastenet et Antériou (3 juillet 1928) reprise par un projet de loi [2] (29 novembre 1928). Et cela aboutit au vote, après de longs débats serrés il convient de le noter, à la loi du 19 juin 1930 qui vise à n'admettre à exercer la profession de banquier que ceux qui ont une moralité suffisante. Nous parlerons de cette loi plus loin d'ailleurs.

M. Daladier (5 décembre 1928) déposa une proposition qui contient notamment une demande de création d'une sorte d'ordre des banquiers.

Le 7 février 1929 M. Veillard déposait au bureau du Sénat une proposition demandant que toute personne faisant appel à l'époque fasse dépôt entre les mains du procureur de la République d'une copie de son acte de naissance.

Un peu auparavant, à la Chambre, M. Vincent Auriol [3], le 10 janvier 1929, avait déposé une proposition de loi se préoccupant très sérieusement du contrôle des banques. Elle reproduisait d'ailleurs certains textes de la proposition Chastanet de la législature précédente.

Il faut aussi mentionner l'avis que présentait devant la Chambre des députés, le 6 juin 1929, la commission du Commerce et de l'Industrie se rapportant à la discussion du projet de loi du mois de novembre 1928 sur la réglementation de l'accès dans les banques. Cette commission formait le vœu que le gouvernement conti-

(1) Voir *J. O.* du 11 déc. 1928, Doc. parl., annexe 440, p. 1367.
(2) Voir *J. O.* du 18 juin 1929, Doc. parl., annexe 800, p. 170.
(3) Voir *Journal Officiel* 1929, Doc. parl. N. 1046.

nuât de suivre l'effort d'amélioration qu'il accomplissait en ce moment (en 1929) et qu'il préparât de nouveaux textes destinés à modifier « la réglementation des valeurs mobilières, de leur admission en Bourse et des opérations dont ces valeurs sont l'objet, ainsi que pour en assurer le contrôle et, en premier lieu, de soumettre à la présente loi toutes les publications (journaux, revues, bulletins) s'intéressant aux questions de banque et de bourse ».

Il ressort de là que la commission du Commerce et de l'industrie envisageait le moyen de réglementer l'émission en banque, des valeurs mobilières.

Signalons aussi que le 24 mars 1931 fut voté par la Chambre des députés le projet de loi relatif à ce trafic qui s'appelle de démarchage. L'importance du démarcheur, son rôle néfaste (les affaires Hanau et autres l'ont d'ailleurs bien montré) avait été mise particulièrement en lumière par des propositions de loi de M. Chabrun et de M. Pezet et qui tendaient à supprimer purement et simplement le démarchage, conclusion à laquelle arrivait M. Gaston Jèze dans un article du *Journal des Finances* du 14 décembre 1928. Le gouvernement ne tendit qu'à réglementer le démarchage dans le projet de loi déposé le 29 janvier 1929 et rapporté par M. Bonnevay.

Notons encore la loi du 10 février 1931 dont le titre premier édicte des mesures renforçant le contrôle et la surveillance de l'Etat sur les entreprises d'assurances, de capitalisation et d'épargne, mesures qui rappellent d'ailleurs celles édictées par la loi du 19 juin 1930.

On ne peut que voir dans cette énumération de propositions de lois qu'une intention de plus en plus

marquée du Parlement à s'intéresser à cette question de si grande importance qu'est la question de réglementation des banques. Un grand pas a notamment été fait par la loi du 19 juin 1930 qui n'est certainement qu'un début dans la voie de contrôle de la profession de banquier, mais cependant déjà une large entaille au principe de liberté quasi absolue consacré par les lois des 2-17 mars 1791.

Ainsi qu'on le voit on s'est intéressé certes à cette réglementation si nécessaire pour l'ordre public, mais est-ce que cet intérêt fort louable en vérité a donné lieu à des travaux de réelle valeur?

Il faut bien le dire, nombreuses sont les propositions de loi qui ont été déposées et qui sont critiquables. Il en faut chercher la raison dans la précipitation qui préside à l'élaboration de ces propositions de loi, presque toutes de circonstance.

Comme l'a dit fort bien M. Fernand Faure (1), « elles sont toujours improvisées et votées avec une hâte extrême qui exclut l'étude attentive de leurs raisons d'être et de leurs répercussions ».

Exemple de cela : une proposition de M. Trémoulière datant du 22 janvier 1925 et instituant une taxe annuelle de 0,50 du montant des dépôts en banque. Cette proposition de loi ne s'inspire guère que de nécessités fiscales. Le résultat final de cette proposition, si elle avait été adoptée par la Chambre des Députés, aurait été de faire diminuer le nombre des dépôts. M. Trémoulière affirme que cette taxe n'influerait pas sur le montant des dépôts, car, dit-il, « ce sera la Banque et non le déposant qui la supportera ». Mais il est bien difficile

(1) Voir *Revue politique et parlementaire* 1922, p. 347. F. Faure, « Un Conseil national des banques françaises ».

de croire qu'en pratique cela se passe comme dans la proposition de loi de M. Trémoulières. D'ailleurs de nombreux projets contiennent de grandes erreurs techniques. Pour certains députés qui appuient leurs suggestions sur l'autorité de techniciens, il y en a d'autres qui semblent ne connaître que fort superficiellement les règles d'un métier difficile.

De nombreuses omissions existent dans les propositions de loi qui ont été faites. Cela est normal en raison du caractère d'improvisation de ces propositions.

Dans les différentes questions qui intéressent la réglementation des matières bancaires, il est des choses qu'il importe de voir réglementer plus les unes que les autres : Ainsi il semble que l'on s'est intéressé bien plus à la réglementation des dépôts qu'à la réglementation des émissions de titres, et pourtant il est certain que les pertes subies par des épargnants dans des placements sont au moins aussi considérables que les pertes subies par les déposants [1].

A côté de cela on voit des propositions de loi qui oublient complètement d'organiser un contrôle ou des sanctions, choses qui sont pourtant d'une nécessité absolue.

(1) Voir page 85.

CHAPITRE II

La réglementation dans les législations étrangères

A l'étranger la question du contrôle et de la réglementation des banques n'a pas été écartée. Loin de là, les législations étrangères sont pleines d'enseignements. Et les mesures les plus diverses ont été prises après de longues études, qui correspondent et tiennent compte de la mentalité de chaque peuple [1].

Des mesures très draconiennes ont été prises au Chili [2] et en Colombie [3]. Les banques y sont contrôlées par un surintendant dont le traitement et les frais sont à la charge des banques en proportion directe des bénéfices qu'elles réalisent. Il remplit un rôle de surveillance très étendu. Il faut son autorisation pour l'emploi des réserves et pour ouvrir de nouvelles succursales de la banque.

Au Chili les banques doivent déposer à la Banque

(1) Pour ce qui a trait aux législations étrangères nous nous sommes appuyés sur des travaux antérieurs, particulièrement sur les thèses de M. Golaz et de M. Ricalens.

(2) Décret chilien n° 559 du 26 septembre 1915.

(3) Loi colombienne n° 45 de 1923.

d'Etat des titres en garantie de sa gestion. Un capital variant selon l'importance de la ville, de 1 à 5 millions au minimum, est exigé.

Règlementation nécessaire aux Etats-Unis en raison de la vaste compétition financière qui y existe.

L'Etat de New-York (loi du 23 mai 1910) exige pour qu'une banque puisse s'ouvrir, l'octroi d'une licence et le versement d'un cautionnement de dix mille dollars.

La loi du 19 juin 1910 soumet la profession de banquier dans l'Etat de Pensylvanie à une autorisation préalable.

Dans l'Etat de Californie le commerce de l'argent est réglementé en vertu de la loi du 19 juin 1910.

L'obtention d'une licence est nécessaire pour être banquier dans l'Etat du Massachussets (loi du 24 juillet 1913).

En Suède aucune banque ne peut être ouverte sans autorisation gouvernementale en raison de la loi du 22 juin 1911. Elle doit avoir un capital minimum d'un million de couronnes sans apport en nature. Les lois du 31 mars et du 1er avril 1919 réglementent les bilans, tandis que depuis le 17 juin 1917 il existe un système de surveillance pour les établissements financiers qui font leurs diverses opérations sans règlements approuvés.

Organisation des banques très poussée en Suisse où la banque était considérée depuis longtemps comme une fonction plus honorifique et importante que les fonctions d'Etat qui ne jouissaient pas là de la même considération qu'ailleurs.

En Espagne — tout au moins avant la révolution de 1931 — la banque d'Etat avait été réorganisée par la loi du 29 décembre 1921 qui établit en outre un commissariat pour l'organisation des banques privées. Ce com-

missariat est constitué par un commissaire et un conseil supérieur bancaire. Il est chargé de proposer au gouvernement la forme dans laquelle doivent être établis et publiés les bilans de toutes les banques espagnoles. Il fixe les règles auxquelles doivent se conformer les banques dans leur fonctionnement, c'est-à-dire quant à l'existence d'un minimum de capital, du taux maximum des comptes courants. Il propose au gouvernement les mesures de circonstance qu'il convient d'adopter relativement à la politique monétaire et des banques. L'importance donnée à cette institution du commissariat est réelle. De plus, l'article 101 du Code pénal espagnol de 1928 interdit l'exercice de la profession de banquier à toutes les personnes ayant déjà été condamnées à la prison.

En Pologne, l'autorisation préalable est nécessaire pour que l'on puisse ouvrir une banque (loi 23 mars 1920) ; celle-ci est soumise à un contrôle sévère de la part du gouvernement, ainsi qu'il en résulte des ordonnances du ministère des Finances du 7 mai 1920.

En Angleterre il fut décidé par l'act du 3 août 1928 que pour ouvrir une banque et être banquier il ne faut pas avoir encouru de condamnations : avoir un casier judiciaire vierge et n'avoir jamais été déclaré en faillite ni en banqueroute. Le « Compagnies Act » du 3 août 1928 est à la base de l'organisation bancaire anglaise.

Au Brésil, rapporte M. Chastenet [1], « un contrôle très sévère est institué sur les opérations de change et de banque : aucune banque ne peut s'ouvrir sans qu'elle dépose au trésor ou au « Banco do Brazil » 50 pour 100 du capital qu'elle devra réaliser. Les banques doivent

(1) *Journal Officiel* 21 janvier 1925, annexe n° 1071.

publier leurs opérations et des sanctions sévères qui vont jusqu'au retrait de l'autorisation sont prévues. »

En Tchéco-Slovaquie la loi du 10 octobre 1924 a prescrit aux banquiers quelques obligations en vue de protéger les intérêts des déposants.

En Allemagne fonctionne une réglementation légale des bilans. Et cela n'a pas du tout nuit à l'expansion des sociétés anonymes. En 1908 une commission extraparlementaire fut chargée d'examiner les questions relatives aux dépôts de banques et à la protection de l'épargne.

En Autriche le système de l'autorisation préalable est employé. Cette autorisation peut être retirée arbitrairement.

Au Japon, depuis la loi du 30 mars 1927, une autorisation ministérielle à la création est toujours nécessaire. Les établissements financiers sont soumis à un contrôle constant de l'Etat. Le ministre peut ordonner, si les affaires de la banque le justifient, la suspension des opérations et la remise de son actif, ou bien il peut prendre toute disposition qu'il juge utile.

Dans ce pays un banquier ne peut autoriser ses directeurs d'agences à ouvrir pour les affaires qui leur sont confiées des bureaux détachés ou des sous-agences; il ne peut non plus changer l'emplacement du siège social ni même des autres bureaux, sans avoir obtenu l'autorisation ministérielle. Avant de procéder à une répartition de bénéfice toute banque japonaise doit prélever 10 % au minimum des bénéfices en vue de constituer un fonds de réserve qui devra être égal au capital social. A noter aussi qu'au Japon le bilan doit être dressé tous les ans et dans les formes prescrites par le ministre. Les banques peuvent être tenues de fournir à n'importe quel moment tels rapports, inspections ou

certificats, livres et documents qui leur seront réclamés.

Ce contrôle constant du gouvernement japonais sur les banquiers est, comme on peut le voir, particulièrement pesant.

La tendance qui existe actuellement à réglementer les affaires bancaires existant dans le monde entier et la France est, semble-t-il, bien en retard sur certaines législations en ce qui concerne cette matière.

Pourtant, on ne peut pas dire que rien n'existe et dans la voie déjà tracée par les législations étrangères apparaît la loi du 19 juin 1930 réglementant l'accès et l'exercice de la profession de banquier.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉGLEMENTATION

CHAPITRE PREMIER

Réglementation de l'accès à la profession de banquier

Les banquiers incarcérés pour faits repréhensibles ne sont pas tous des escrocs et des dupeurs, comme trop de gens auraient tendance à le croire. On en est aisément convaincu pour peu que l'on s'intéresse à cette question. Certes il y en a un grand nombre dont la moralité douteuse aurait du être assez suspecte pour qu'il ne puisse appartenir aux commerçants de l'argent. Mais il y en a d'autres dont l'honnêteté ne peut être mise en doute; seule la capacité pouvait leur faire défaut. Leurs agissements n'en étaient pas moins nuisibles.

Une bonne réglementation d'accès à la profession de banquier doit donc tenir compte de ces deux éléments : moralité et capacité.

C'est sur cette base qu'il existe déjà dans d'autres

professions comme celle de mandataire aux halles et celle d'agent de change. Cette réglementation fort stricte peut être rapprochée de celle que l'on est en droit d'exiger pour un banquier.

Le candidat mandataire [1] doit 1) jouir de la nationalité française et des droits civils qui y sont attachés; 2) ne pas avoir subi de condamnation pénale ou disciplinaire portant atteinte à l'honorabilité; 3) être inscrit sur une liste dressée par le tribunal de commerce de la Seine, après enquête effectuée par la préfecture de police; 4) verser un cautionnement égal au droit d'abri payé par le poste l'année précédente et qui, pour un poste nouvellement créé, ne peut être inférieur à 5.000 francs.

On y a ajouté depuis le 10 avril 1925 l'obligation d'apporter la preuve d'un séjour d'un an comme employé d'un mandataire en exercice et de subir un examen qui porte sur les principes du droit commercial, sur les grandes lignes du fonctionnement des halles et sur les connaissances nécessaires pour l'exercice de l'un, spécialement, des commerces de gros des halles : boucherie, volailles et gibier, légumes et fruits; beurres, fromages et œufs, marée. Une garantie d'aptitude s'est donc ajoutée à la garantie de moralité. Par d'autres mesures on a essayé d'empêcher que le mandataire puisse léser l'expéditeur. Pour prix de ses services il ne doit recevoir qu'une commission largement débattue. Aucun frais supplémentaire non prévu par le règlement ne peut être ajouté à ce courtage. Le mandataire des Halles ne peut acquérir pour son propre compte les denrées qu'il est chargé de vendre.

(1) Claude Prudhomme, *La question des Halles et le problème actuel du ravitaillement de Paris.* Thèse Paris, 1928, pages 89 et suiv.

Toute cette réglementation est sanctionnée par des peines disciplinaires et pécuniaires. C'est ainsi qu'en 1924 il fut prononcé 44 avertissements, 5 radiations, 34 suspensions.

Quant à la Compagnie des agents de change elle est réglementée par les décrets du 7 octobre 1890 et du 29 juin 1898 (1). Pour entrer dans la Compagnie il faut être de nationalité française, avoir au moins 25 ans, la jouissance des droits civils et politiques et une situation régulière au point de vue de la loi sur le recrutement. Il est nécessaire pour le candidat d'avoir accompli un stage de quatre ans au moins chez un agent de change, dans une maison de banque ou de commerce, ou chez un notaire. La Chambre syndicale des agents de change, chargée de donner son approbation à la présentation ainsi qu'aux traités et conventions qui l'accompagnent, a renchéri sur cela. Elle demande des garanties personnelles et pécuniaires, des certificats d'aptitude et d'honorabilité signés par des chefs des maisons de banque ou de commerce au nombre de six au moins. Tout agent qui cesse de faire partie de la Compagnie ne peut y rentrer. La Chambre syndicale examine les traités annexes relatifs à l'adjonction des bailleurs de fonds pour le prix de la charge. Celle-ci, fort élevée, est passé de 30.000 fr. en 1816, à 2.400.000 fr. en 1857, et 15.000.000 fr. en 1907. Après consultation de la Compagnie, la Chambre syndicale vote sur l'admission ou le rejet définitif du candidat.

L'agent de change ne peut entrer en fonction qu'après avoir prêté le serment devant le tribunal de commerce, de remplir ses fonctions avec honneur et

(1) G. Boissière, *La Compagnie des Agents de change*. Thèse Paris, 1908, pages 70 et suiv.

probité. La responsabilité de la Compagnie à l'occasion du recrutement des agents de change pourrait être engagée au cas où la Chambre syndicale se rendrait coupable de négligence ou d'imprudence dans l'exercice de la mission qui lui est confiée [1].

Section première

NÉCESSITÉ D'UNE MORALITÉ SUFFISANTE

Lorsqu'une personne désire tenir un débit de boissons, on exige au moins une certaine garantie : c'est en l'occurrence un casier judiciaire vierge. On ne demandait, avant 1929, absolument aucune garantie au directeur de banque. Aussi M. Chastenet, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi du 21 janvier 1925, déclarait fort justement : « Ne vous étonnez point après cela d'apprendre que le directeur des succursales de Clermont-Ferrand et de Brioude de la Banque Industrielle Stéphanoise était titulaire de douze condamnations. »

Il est très normal que l'Etat, à qui est confiée la sauvegarde des intérêts de tous les citoyens, lutte contre l'incapacité ou la malhonnêteté qui peut être l'apanage de certains candidats aux fonctions bancaires. Il lui est absolument impossible de le faire avec profit si cette profession reste ouverte à tout venant. Une réglementation à l'accès de cette profession est nécessaire et des restrictions au libre exercice doivent être apportées. Ces mesures d'ordre public que sont les restrictions au libre exercice d'une profession ne sont pas absentes de notre

(1) Paris, 28 mai 1891. Voir *Sirey*, 1896, 1, 173.

législation. Il suffit de se rapporter à la loi du 15 mars 1850 qui interdit aux individus déjà condamnés pour crimes ou délits contraires à la probité ou aux bonnes mœurs, de tenir un établissement public ou libre d'instruction primaire ou d'instruction secondaire. La loi du 9 novembre 1915 dont l'article 4 formule les interdictions relatives à l'exploitation d'un débit de boissons.

En ce qui concerne la banque il existe une loi récente qui empêche d'être banquier qui veut. La loi du 19 juin 1930 (1) est un effort méritoire qui peut, si elle est appliquée sérieusement, donner d'excellents résultats. Si elle était complétée par quelques autres dispositions, cette loi contiendrait l'essentiel d'une réglementation de la profession de banquier, en ce qui concerne l'accès dans la carrière.

Son article premier est ainsi conçu : « Toute condamnation pour crime de droit commun, pour vol, pour abus de confiance, pour escroquerie ou pour délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission de mauvaise foi de chèques sans provision, pour atteinte au crédit de l'Etat, pour recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions, emporte de plein droit interdiction du droit de faire à titre professionnel des opérations de banque, des opérations de placement ou de bourse sur valeurs mobilières et de diriger, administrer, gérer à un titre quelconque une société ou une agence de société ayant ces opérations pour objet ou encore de signer pour elles.

Toute condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus entraînera la même incapacité.

(1) Voir *J. O.* 20 juin 1930.

La même interdiction est encourue pour les faillis non réhabilités.

Et son article second dit : « En cas de condamnation prononcée par une juridiction étrangère et passée en force de chose jugée pour une infraction constituant, d'après la loi française, un des crimes ou des délits spécifiés à l'article précédent, le tribunal correctionnel du domicile de l'individu dont il s'agit déclare à la requête du ministère public, après vérification de la régularité et de la légalité de la condamnation, l'intéressé dûment appelé en la Chambre du Conseil, qu'il y a lieu à l'application de la susdite interdiction.

Elle s'applique aux faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée par une juridiction étrangère.

L'article 3 de la loi énumère les sanctions et pénalités encourues par le contrevenant à l'interdiction. Il indique notamment qu' « en cas de récidive le tribunal pourra, en outre, sur réquisition du ministère public, ordonner la fermeture des établissements qui auront été dirigés, administrés ou gérés, par le délinquant.

Article 4 : Quiconque aura été condamné par application des dispositions de la présente loi ne pourra être employé à quelque titre que ce soit dans l'établissement qu'il exploitait ou par la société qu'il dirigeait, administrait ou gérait ou dont il avait la signature.

En cas d'infraction à cette interdiction, le délinquant et son employeur seront punis des peines portées au paragraphe premier de l'article 3 ci-dessus (prison, amende), et le tribunal pourra ordonner la fermeture de l'établissement.

Le dernier article de la loi indique que cette loi est applicable dans toute la France, en Algérie et dans toutes les colonies françaises.

Dès maintenant notons que si l'on peut s'étonner de ne voir fermer l'établissement financier qu'en cas de récidive : en effet, fermer un établissement financier, en n'importe quelle circonstance que ce soit, n'est-ce pas porter une certaine atteinte aux intérêts de nombreuses personnes qui avaient engagé leur argent dans cet établissement ? Cela permet de comprendre pourquoi le législateur n'a voulu fermer la banque qu'à la dernière extrémité et qu'il s'est contenté du cas de récidive.

Voilà donc une loi qui a pour but de donner une plus grande moralité à la banque par les restrictions qu'elle apporte à la liberté de la profession.

Cette loi est certes, en l'état actuel des choses, fort utile et rendra les plus appréciables services. Mais son objet limité fait qu'elle demande encore de nombreux compléments.

Dans cette loi l'énumération des causes d'empêchement à accéder à la profession est limitative et non pas énonciative : il importe avant tout que tout le monde sache à quoi s'en tenir sur la teneur de cette loi. D'ailleurs, à la Chambre, elle a toujours été considérée comme ayant un caractère strictement limitatif, cela à tort croyons-nous. De nombreux députés ont déposé des amendements en vue d'étendre la liste des empêchements. Le gouvernement lui-même a substitué les termes « crime de droit commun » aux termes « peines infamantes » qui existaient tout d'abord dans la proposition de loi de MM. Chastanet et Antériou. La mention de l'article 1er : « Emission de mauvaise foi de chèques sans provision » a été ajouté à la demande de M. Marcel Héraud qui craignait, et il se basait pour cela sur la législation spéciale des chèques antérieurs à 1926, que les condamnations encourues pour ce délit n'entraîne-

raient pas l'interdiction légale. Le même député fit aussi introduire dans la loi le paragraphe suivant : « Toute condamnation pour tentative ou complicité de l'infraction ci-dessus entraînera la même incapacité. »

Le législateur a fort heureusement bien défini dans la loi ce qu'il était interdit de faire par les personnes qui étaient écartées : « Toute condamnation pour.... emporte de plein droit interdiction du droit de faire, à titre professionnel, des opérations de banque... »

Ce terme paraît englober toutes les opérations qui se rattachent au commerce de la banque. Elles sont d'ailleurs fort nombreuses.

La loi du 19 juin 1930 est explicite dans ses termes : « Tous les actes relatés plus haut sont soumis à la loi. Toute maison de banque qui les réalise ne pourra être dirigée par des personnes ayant été condamnées pour les motifs déjà signalés. »

Il faut noter que la loi interdit les opérations de banque faites « à titre professionnel ». Cette qualité doit se distinguer par des signes extérieurs et la profession peut être dénoncée par un élément de fait quelconque, que ce soit par exemple la nature de l'impôt payé par l'intéressé ou le bureau où il travaille. Une profession se dénonce surtout par l'existence d'une clientèle [1].

Mais le législateur n'a pas voulu faire entrer dans le domaine de la loi ce que demandait la proposition de MM. Chastenet et Antériou, à savoir que les simples employés de banque ne pourraient être engagés dans un établissement bancaire s'ils avaient un casier judiciaire. Cela eût été en effet un peu excessif. Il reste à

(1) Voir *J. O.* 12 octobre 1929, Doc. parl. 1321.

chaque direction de banque à décider de ce qu'elle doit faire.

Cependant le démarcheur, qui n'est pourtant qu'un employé ordinaire, est soumis à une législation restrictive spéciale qui est la loi du 24 mars 1931 [1].

Il faut regretter qu'une loi ne vienne pas comprendre dans le cadre des personnes visées par la loi du 19 juin 1930 certains employés plus importants des banques : ceux qui sont en contact direct avec la clientèle et qui leur donne des conseils. Evidemment le banquier qui les emploie les couvre de sa propre responsabilité. Mais malgré tout il eût été préférable qu'une règle fixe soit établie et non pas que l'oubli de la loi laisse à chaque banquier la faculté de s'enquérir — s'il le désire — de la moralité d'employés principaux dans lesquels il doit avoir confiance.

Seul le banquier qui a déjà été condamné ne peut plus être employé dans l'établissement qu'il dirigeait, même à titre de simple employé. Il peut, et rien dans la loi de 1930 ne l'en empêche, entrer comme employé dans un autre établissement. Gros inconvénient auquel il conviendrait de remédier.

Aussi doit-on regretter que le Sénat n'ait pas retenu l'amendement de M. Dominique Delahaye [2] : « Quiconque aura été écarté par application des dispositions de la présente loi ne pourra plus être employé à quelque titre que ce soit, dans aucun établissement ou société se livrant à des opérations de bourse, de placements ou de banques en valeurs mobilières. »

M. Delahaye faisait avec juste raison remarquer que

(1) Voir page 120.
(2) Voir *J. O.* 19 juin 1930. Sénat, p. 1319.

le condamné pouvait recommencer ses actes fautifs dans un autre établissement financier.

Il serait donc nécessaire qu'une proposition de loi vienne reprendre l'argument de M. Delahaye, argument qui est le bon sens même, et que sur ce point particulier la loi de 1930 soit complétée.

L'employeur du délinquant sera frappé des mêmes peines que son employé délinquant, déclare l'article 4. Il s'agit du cas où un employé déjà condamné dans un établissement resterait dans cet établissement. C'est très bien, mais il n'y a là rien qui n'empêche un autre employeur de le prendre dans son établissement.

La loi de 1930, en ce qui concerne le fait de complicité, se contente de renvoyer aux modalités des articles 59, 60 et suivants du Code pénal.

Les complices sont ceux qui donnent des instructions ou qui, d'une manière ou d'une autre, provoque le délit ou qui y participe en aidant l'auteur du délit, en l'assistant.

Les articles du Code pénal étant très clairs sur le sens à donner au terme « complice », il n'était pas nécessaire que la Chambre fasse sienne l'amendement de M. Sabatier et elle a sagement fait en l'écartant. Il allongeait inutilement le texte et rien de plus [1].

La loi de 1930 interdit l'accès de la profession de banquier à des individus pourvus d'un casier judiciaire aussi bien s'ils sont étrangers que s'ils sont Français. Cela est normal. La profession de banquier étant en France ouverte aux étrangers, il ne peut leur être donné un statut différent de celui que l'Etat français donne à ses nationaux. Il reste cependant un inconvénient qui peut se présenter : Le cas où l'étranger qui ouvre un établis-

(1) Voir *J. O.* Chambre des députés, 12 juin 1929, p. 2001.

sement de crédit en France appartient à un pays qui ne possède pas de casier judiciaire. Quelque chose de plus précis serait peut-être nécessaire en ce qui concerne les étrangers.

Il est évident que tout Français qui serait à l'étranger, condamné pour les motifs de l'article 1er de la loi, se verrait interdire l'accès à la profession de banquier.

Enfin la loi de 1930 ne s'est pas contentée de prescrire l'interdiction envers des individus déjà condamnés. Elle a englobé dans cette interdiction ceux qui seraient « faillis non réhabilités ». Car avec beaucoup de raisons à l'appui, elle a jugé que le fait pour quelqu'un d'avoir été déclaré en faillite ne prouvait guère qu'il soit apte à gérer les affaires des autres.

Il ressort de cet alinéa que tout failli non réhabilité voit la direction d'une banque lui être interdite. Et cela même s'il a obtenu un concordat. Le texte de la loi est suffisamment clair pour éviter toute espèce d'équivoque. Il se dégage aussi de ce texte que tout failli du moment qu'il a été réhabilité, et qu'il ait obtenu ou non son concordat, peut être apte de nouveau à exercer la profession de banquier.

Cette nouvelle loi écarte certainement beaucoup de gens suspects de l'exercice de la profession de banquier. Ou du moins pourrait en éloigner : ce qui est très bon théoriquement peut, et cela se voit très souvent, ne donner que de fort médiocres résultats dans la pratique. Tout dépend évidemment de la manière avec laquelle on agit et que l'énergie que l'on apporte à appliquer la loi. Or ici, pour cette première loi importante sur la réglementation du commerce de l'argent, il importe pour que ses résultats soient efficaces que les articles de la loi soient mis en application de façon rigoureuse.

Il sera nécessaire que les parquets recherchent avec activité toutes les personnes suspectes qui rentrent dans le cadre d'interdiction de la loi qui nous occupe. Il lui faudra démasquer aussi toutes les personnes qui agiront grâce à l'aide d'individus interposés. A ce propos il faut regretter qu'à ce projet il n'ait pas été joint une proposition de M. Vieillard déposée au bureau du Sénat le 27 février 1929 qui a pour objet d'interdire l'usage des faux noms à toutes les personnes qui font appel à l'épargne. Cette interdiction serait certainement d'un fort bon effet.

La difficulté d'obtenir des renseignements sera fort grande surtout en ce qui concerne les étrangers. Nous en avons déjà dit quelques mots plus haut au sujet des nationaux d'un pays qui ne tiennent pas de casier judiciaire. Mais même sans tomber dans ce cas difficultueux, il ne faut pas se dissimuler qu'il est difficile d'obtenir des renseignements précis d'un pays à l'autre. Il semble que beaucoup d'étrangers puissent ainsi devoir échapper à l'application de la loi. Ennui certain, car malgré tout, des autochtones ne peuvent que nous inspirer plus confiance que des étrangers.

Ainsi serait-il fort souhaitable que le gouvernement français puisse arriver par des accords internationaux obtenir un échange plus facile puisque la France se refuse à communiquer aux pays étrangers les bulletins n° 2 concernant les Français, sauf le cas de poursuites judiciaires; elle ne peut en demander plus aux puissances étrangères par réciprocité. Evidemment par accords internationaux il peut être décidé entre la France et certaines puissances la communication du bulletin n° 2, mais ceux-ci ne révéleront que des condamnations qui ont été prononcées contre des étrangers dans

leur pays d'origine et non pas celles qui auraient pu être prononcées dans un autre pays avec qui ce pays d'origine n'aurait pas lui-même établi des conventions diplomatiques d'échange.

Comme on le voit les difficultés d'arriver à un traitement semblable des Français et des étrangers sont fort grandes grâce à la difficulté pour le gouvernement français de se procurer tous renseignements utiles sur les étrangers, ceux-ci se trouvent à pouvoir accéder plus facilement dans la carrière bancaire. Faute de preuves suffisantes la loi peut rester désarmée contre eux.

Il est vrai qu'il reste toujours une ultime ressource dans le cas où un étranger deviendrait par trop suspect. C'est de demander au ministère de l'Intérieur de procéder à son expulsion hors du territoire français.

Cette loi de 1930, restrictive à l'exercice de la libre profession de banquier, qui comme nous venons de le voir est incomplète et peut fort bien ne pas être suffisante pour opérer le filtrage nécessaire, semble peut-être d'un autre côté dépasser les règles d'une bonne et saine justice. Il ne semble pas, par exemple, nécessaire que l'on interdise la profession de banquier à quelqu'un qui n'a été condamné que pour coups et blessures. Cela ne signifie pas qu'il ne soit pas honnête. Tout cela, insuffisance de la loi et réglementation trop stricte, tout cela n'est qu'une indication montrant qu'il reste encore à faire quant à l'interdiction d'entrée dans la profession de banquier.

Mais il ne suffit pas d'écarter des gens. Il faut aussi, et le rapporteur de la loi au Sénat M. Jenouvrier [1], le disait avec raison, il faut que la profession ne reste ouverte qu'aux honnêtes gens capables.

(1) Voir *J. O.* 19 nov. 1929, annexe n° 355.

Section II

NÉCESSITÉ D'UNE CAPACITÉ SUFFISANTE

Diriger une banque est, et est surtout devenu de nos jours, une opération fort difficile. Il n'est certes pas donné au premier venu de remplir avec succès une tâche bancaire surtout si ce premier venu n'est qu'un novice. Il pourra apporter à son travail toute la conscience désirable et toute l'honnêteté possible, il n'en restera pas moins qu'il a peu de chance de voir clair dans ses affaires. C'est pourquoi on pourrait songer à demander à ceux qui songent à fonder ou diriger une banque non seulement de prouver leur honnêteté par la production de leur casier judiciaire ou tout autre moyen, mais encore il serait bon qu'on exige d'eux un certificat de stage effectif dans une grande maison de banque, certificat prouvant qu'ils sont suffisamment au courant de tout ce qui touche à la matière de la banque. On pourrait et mieux encore exiger d'eux une certaine garantie de capacité, un examen par exemple portant sur le droit commercial, l'économie politique et les opérations bancaires.

Ce sont là des choses qui sont nécessaires pour accéder dans de nombreuses professions. Pourquoi ne seraient-elles pas exigibles d'un candidat à la difficile profession de banquier ? Il serait bon sur ce point de s'inspirer des règlements des mandataires aux Halles et des agents de change [1].

On a envisagé également d'exiger du nouveau banquier le dépôt d'un cautionnement qui serait en quelque sorte une garantie future de sa gestion.

(1) Voir pages 38 et 39.

Lors de la discussion de la loi de 1930 M. Dominique Delahaye, parmi de nombreux amendements, en avait déposé un en ce sens : « Tout banquier ou société de banque devra se faire inscrire à sa Chambre syndicale, laquelle sera tenue pour responsable de ses agissements. Celui qui ne voudrait pas en faire partie aurait à fournir une caution à la Banque de France de deux millions à Paris et d'un million en province. »

Evidemment on peut voir là l'assurance d'une certaine garantie en faveur des victimes futures. La responsabilité de la Chambre syndicale apparaît autrement sérieuse que le cautionnement d'une simple entreprise. Mais il suffirait que quelques découverts très certains pour quelques-uns de ses membres importants arrivent en même temps à la Chambre syndicale et ce serait un mauvais moment à passer pour ses membres. D'où un grand malaise pour tous. En voulant éviter certains maux partiels, on en arriverait à les généraliser.

Et puis exiger de l'entreprise un cautionnement n'est guère facile. M. Delahaye donne des chiffres. Le cautionnement qu'il préconise est-il suffisant ou ne l'est-il pas? Il est certain qu'exiger des banques un trop gros cautionnement c'est tout de suite écarter un grand nombre de petites banques dont le rôle comme distributeur de crédit est fort important surtout en province pour l'économie nationale. Ce serait là un fait très regrettable. D'un autre côté, si on n'exige qu'un cautionnement trop faible, cela ne servirait absolument à rien.

La banque étant en faillite, elle a le plus souvent un passif très important. La réserve des directions que constitue le cautionnement serait, si celui-ci était trop faible, hors de proportion avec le passif de la faillite.

Et puis il y a encore une légère difficulté, moindre que la précédente cependant : il ne faut pas oublier qu'il y aurait à organiser ce droit des victimes au cautionnement. La solution n'en semble guère facile, et d'ailleurs si on observe les législations étrangères, on a vite fait de s'apercevoir qu'aucune de ces législations n'a tenté d'établir le cautionnement.

D'autre part, un cautionnement élevé ne ferait qu'augmenter le prix de revient de l'entreprise.

Donc difficulté d'établir un cautionnement de garantie du nouveau banquier. Il n'en reste pas moins que l'amendement de M. Delahaye est la preuve d'une louable tendance à prendre soin de l'intérêt des déposants et des clients des établissements bancaires.

Il semble cependant que pour empêcher ceux qui n'ont pas la capacité suffisante pour ouvrir une banque de le faire, que le mieux est d'exiger d'eux qu'il prouve leur capacité et leurs connaissances dans la branche dont ils veulent faire partie.

Il faut faire encore état d'un système de réglementation préconisé : celui de l'autorisation préalable. M. Simon Reynaud, dans sa proposition de loi du 3 novembre 1925, nous dit dans son article 2 :

« Ces établissements ne peuvent fonctionner qu'après avoir été enregistrés, sur leur demande, par le ministre du Travail. Dans le délai minimum de six mois à dater du dépôt de la demande, le ministre du Travail fait mentionner l'enregistrement au *Journal Officiel* ou notifie de jugement d'enregistrement aux intéressés. »

Et une proposition de M. Vincent Auriol faite en janvier 1929 demande la création du système de l'autorisation préalable en reprenant certains textes de la proposition Chastenet de janvier 1925 :

« On ne pourra pas ouvrir de banque avant d'avoir obtenu l'autorisation du *Conseil Supérieur de Banques* (*organisme que voulait créer la proposition de loi dont nous parlerons à propos du contrôle de la réglementation*) qui « statuera sur la présentation en triple exemplaire de la copie des statuts et de la liste des noms et adresses des membres du Conseil d'administration ou de gérance, avec l'indication de leur lieu de naissance, à laquelle sera jointe l'annonce du montant du capital. »

Au tout premier abord ces propositions semblent excellentes. Et si, comme on doit et peut l'espérer, ces autorisations ne sont accordées qu'avec sagesse et en toute impartialité, il n'y aurait rien à redouter.

Mais dans la pratique, il est à craindre que de gros ennuis n'arrivent. On peut être certain qu'une entreprise dont l'action doit être nuisible se procurera de bons gérants, d'honorables administrateurs; les statuts seront parfaits et sous le couvert d'une autorisation qui servira à la banque comme une excellente réclame et qui fera l'effet d'un panneau dans lequel tomberont encore plus de personnes qu'actuellement, la banque accumulera des fautes nombreuses dont l'effet ne manquera pas certes de se faire sentir. Des banques qui obtiendraient l'autorisation préalable ne tarderaient pas à se targuer d'être semi-officielles. Elles ne manqueraient pas de se réclamer de l'investiture spéciale et presque officielle qu'elles recevraient.

Nous avons pourtant vu que la Suède, la Pologne, le Japon, l'Autriche sont des pays partisans de cette autorisation préalable. Celle-ci a obtenu un grand succès dans les législations étrangères : la Tchéco-Slovaquie l'applique aussi [1], le Canada (loi 3-4 Georges V) exige

(1) Loi du 10 octobre 1924.

une autorisation préalable accordée par le Conseil de la Trésorerie. En Angleterre la commission qui fut instituée le 6 mars 1918, ayant pour but d'étudier en un examen approfondi le problème bancaire, a inspiré au gouvernement le projet d'obtenir du Parlement l'enregistrement obligatoire des banques par un tribunal qui serait constitué par des représentants de divers ordres.

Actuellement toute personne qui désire dans ce pays exercer la profession de banquier doit obtenir l'autorisation du gouvernement et faire constater par le fisc qu'il n'a jamais été en faillite ni en banqueroute et que son casier judiciaire est vierge.

Plusieurs pays ont cru s'en tenir à l'autorisation préalable comme moyen de suppression des erreurs. Ce n'est pas une raison pour que ce moyen soit bon. Théoriquement celui-ci semble efficace; pratiquement il peut être dangereux pour la sécurité de l'épargne publique. Les mesures préventives de cette sorte ne nous semblent pas les meilleures. Elles ne sont que des compléments aux restrictions établies par la loi de 1930, mais ces dernières paraissent bien meilleures.

En somme, en ce qui concerne le point de vue probité du candidat banquier, ce qu'on peut exiger, c'est la stricte application de la loi de 1930 avec une certaine amélioration à apporter dans ses modalités.

Pour ce qui concerne la capacité du candidat on ne peut guère demander qu'un examen de sa compétence, soit par un stage suffisamment probant, soit par une autre garantie suffisante de capacité.

Tout cela évidemment muni de sanctions et d'un contrôle sérieux pour que l'efficacité de la loi ne soit pas compromise. C'est cela que l'on pouvait reprocher aux propositions de lois antérieures à la loi de 1930 ;

à la proposition de loi de M. Chastenet, à celle de M. Debierre, c'est qu'elles ne s'occupaient aucunement de ces sanctions. Il ne faut pourtant pas non plus que l'on tombe dans un excès contraire et que l'on fasse de la loi de réglementations un moyen d'inquisition. A ce propos, et pour en montrer la souplesse, rappelons un amendement proposé en 1913 à la loi de finances par M. Pourquery de Boisserain. D'après cet amendement toute personne qui aurait commis une infraction quelconque contre le droit de propriété se verrait interdire la profession de banquier. L'amendement ne prévoyait aucun contrôle préventif établi (autorisation préalable, casier judiciaire à fournir), mais il suffisait qu'il y ait fraude à l'amendement pour que soit appliquées les peines relatives à l'escroquerie, que le contrevenant ait ou non fait correctement toutes les opérations de banque.

En somme, par cet amendement, on sanctionnait la fraude simplement quand elle était découverte. On ne la recherchait pas. Le procédé manquait un peu d'efficacité il faut le reconnaître et celui qui a été instauré en 1930, pour n'être pas parfait, lui est préférable.

CHAPITRE II

Réglementation de l'usage de la profession de banquier

Il ne suffit cependant pas de croire que le fait de posséder des lois qui empêchent ou pourraient empêcher tel ou tel individu d'être banquier soit en raison d'une moralité douteuse et d'un casier judiciaire chargé, soit parce qu'il ne possède pas la compétence nécessaire, puisse être suffisant comme réglementation. Certes, grâce aux mesures vues précédemment, le libre exercice de la profession de banquier n'existe plus et la nombreuse clientèle des banques se trouve ainsi placée sous une certaine protection. Mais il est nécessaire d'envisager encore autre chose.

Pour que la réglementation soit complète il est nécessaire que la loi continue de suivre le banquier dans l'exercice de ses fonctions et que par une action sage et opportune, elle l'empêche de commettre des actes qui peuvent être dangereux pour le bien général. La loi doit réglementer la profession de banquier.

La loi sur l'activité bancaire devra s'attacher à réglementer quelques points importants. Tout ce qui serait

fait par les banques de contraire à l'intérêt général serait défendu par la loi sous peine de sanctions.

M. Chastenet, dans une proposition de loi [1] analysant le fragment d'un exposé que fit M. Ribot une dizaine d'années auparavant, dit notamment : « En un mot voici ce que demandait M. Ribot : 1) Contrôle de l'emploi des dépôts par le maintien d'encaisse suffisante et interdiction d'immobilisations exagérées; 2) Contrôle d'émissions des valeurs, surtout étrangères, obtenu notamment au moyen de l'exercice judicieux par le gouvernement de son droit de surveillance sur les admissions à la cote; 3) Réglementation des bilans.

Ici il y a dans cet exposé que fit [2] M. Ribot un aperçu très clairvoyant de ce qu'il est nécessaire de réglementer. Différentes propositions de loi ont d'ailleurs repris à leur compte les demandes de M. Ribot, que celui-ci qualifiait, d'ailleurs, d' « urgentes ». Si l'on ajoute certaines autres propositions, en particulier en ce qui concerne la réglementation des banques de dépôts et sur le démarchage, propositions de loi qui pour la plupart n'aboutirent à aucun résultat, on possède tous les éléments susceptibles d'une réglementation bancaire. Cette réglementation souhaitable ne s'adresse évidemment pas en tous ces points à toutes les sortes d'établissements bancaires. Certains points sont généraux et valent pour toutes les banques. D'autres sont particuliers aux banques de dépôts. Nous traiterons tout d'abord, dans une première section de ceux-ci; puis dans une autre section nous nous occuperons de la réglementation intéressant les différentes espèces de banques.

Que peut-on envisager quant à cette question, si ce

(1) Voir *J. O.* 21 janvier 1925, Doc. parl., n° 1071.
(2) Chambre des députés, séance du 14 décembre 1914.

n'est un système complet visant toutes les banques. Le but de ce système est de protéger contre les fautes ou les erreurs qui peuvent être commises lorsqu'aucune contrainte ne vient contrecarrer une complète liberté. Il est nécessaire de protéger le déposant (d'où réglementation des dépôts) et l'épargnant qui achète avec l'argent qu'il a « mis de côté » des valeurs plus ou moins bonnes, en se basant en général sur les conseils qui lui sont donnés par les établissements de banques (nécessité d'une réglementation des émissions de valeurs tant françaises qu'étrangères). Sans compter, mais ceci est autre chose, qu'il faut aussi protéger l'intérêt national et les besoins du commerce et de l'industrie.

Le but de la réglementation est fort complexe et les articles qui la composent frappent plus ou moins tel ou tel compartiment de l'activité bancaire, mais tous sont frappés. Il ressort de là que le système employé doit être fort souple. Une loi trop rigide ne conviendrait aucunement.

Section première

RÉGLEMENTATION PROPRE AUX BANQUES DE DÉPOTS

Nous avons dit plus haut en quoi consistait le rôle d'une banque de dépôt. Elles sont d'un type très répandu. Tandis que d'autres travaillent surtout avec leur propre capital, celles-ci font appel au public. Mais elles lui font courir des risques très nombreux : comme en général les dépôts qu'elles reçoivent sont supérieurs

à leur capital [1], on peut en tirer de là cette conséquence, qu'elles travaillent surtout avec l'argent des dépôts qu'elles possèdent. Ces dépôts ne sont guère qu'à courts ou qu'à moyens termes. Les banques de dépôts, et ceci se déduit forcément de cela, ne peuvent faire de placements qu'à courtes échéances.

A) *Emploi des dépôts.*

Les dépôts d'argent dans les banques sont d'une pratique ancienne. Pourtant, pendant longtemps, la banque ne pouvait faire usage des sommes qui lui étaient confiées. On enfermait l'argent dans un sac et on le restituait tel quel. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le dépôt d'argent est un prêt que la banque emploie dans ses opérations. Elle paie un intérêt peu élevé sur ce prêt et elle doit restituer au déposant une somme égale à celle qu'elle a reçue.

Cependant les dépôts ne sont pas tous remboursables dans les mêmes conditions. Une grande partie des dépôts est remboursable à vue ou avec un préavis de quelques jours. Ce sont les dépôts à vue dont le déposant peut, à tout moment ou dans un délai très court, exiger le remboursement. Il y a d'autres dépôts qui sont remboursables à une échéance déterminée et seulement de cette manière : trois mois, six mois, un an. L'intérêt est très faible pour les dépôts à vue tandis que pour les dépôts à échéance plus longue il est plus élevé, la banque prenant, dans la première sorte de dépôts une plus grande responsabilité. D'autre part il va de soi que les dépôts à vue ne peuvent guère être employés que

(1) Ainsi à la Société Générale, en novembre 1930, le capital est de 500.000.000 de francs, les dépôts de 5.711.566.998 fr, 20. Au Crédit Lyonnais, en mai 1932, capital 408.000.000 de francs, dépôts 5.576.374.636 fr. 08.

dans des opérations à très court terme afin que la banque ne puisse se trouver gênée quand on lui demanderait de rembourser. Agir autrement serait trop hasardeux et complètement contraire à l'intérêt du banquier.

Les dépôts circulent, sont employés à diverses opérations de la banque : escompte, avances, prêts, etc.... et se mêlent au mouvement économique. Il est cependant nécessaire que la banque garde en caisse de quoi faire face aux habituelles demandes de remboursements.

Pour savoir si la banque est en mesure de satisfaire à ses engagements il faut comparer les sommes dont elle dispose et celles qui sont exigibles. Il doit exister une relation entre elles.

M. Sayous a indiqué d'une excellente façon, à mon sens, ce rapport [1] : « La couverture des disponibilités doit être en relation aussi étroite que possible avec les exigibilités. Idéalement, aux sommes exigibles à vue, devraient correspondre des éléments liquides et des disponibilités à vue; aux sommes exigibles après préavis de quelques jours, des disponibilités après préavis de quelques jours, du même nombre de jours si possible; aux sommes exigibles à terme, des disponibilités à terme, dans la mesure du possible pour la même échéance. » Cette règle théorique est fort atténuée en pratique.

Le courant des opérations journalières laisse en caisse un certain reliquat. Et l'argent dont certains demandent le remboursement se voit, quand on est dans des circonstances et dans des périodes normales, com-

(1) Voir *Banques de dépôts, Banques de crédit, Sociétés financières,* pages 221 et suiv.

pensé bien au delà par celui qui est déposé par d'autres à la banque.

Et puis les banquiers savent à peu près, en certains cas, quelles sont les époques où les sorties sont plus fortes que les rentrées. Il est certain, si l'agriculture se servait plus des banques capitalistes qu'elle ne le fait que dans les pays viticoles, ce ne sera pas au même moment que dans les pays de culture de betteraves ou les pays d'élevage du mouton.

Il est facile de parer à ces sorties par l'envoi de fonds des agences d'une région à une autre.

Malgré cela il reste vrai qu'il doit exister un rapport très étroit entre les disponibilités et les exigibilités. Les banques de dépôts doivent en tenir compte.

D'ailleurs, il serait souhaitable qu'une banque ne puisse prêter plus d'une certaine somme à une entreprise quelconque. Cela lui permettrait de ne pas être trop engagé avec celle-ci dans le cas où l'entreprise ne ferait pas d'affaires brillantes. Et puis il serait possible à la banque de récupérer plus facilement l'argent prêté si elle avait à faire face à de trop fortes demandes de remboursement.

Il semble, et cela serait pour le plus grand bien des banquiers comme du déposant, qu'une réglementation de l'emploi des sommes déposées soit nécessaire. Il est certain que loin de penser que toute liberté doit être laissée en cette matière aux établissements bancaires, il y aurait lieu d'y veiller. Mais cela exige une loi d'une fort grande souplesse et qui, tout en n'imposant pas aux banques de constantes et inutiles entraves à leur gestion, lesquelles entraves seraient incompatibles avec les fonctions économiques des banques, puisse contrôler exactement l'usage qui est fait des dépôts.

Des propositions ont été faites sur ce point par par MM. Klotz, Léon Bourgeois et Fernand David en 1912, par M. Bedouce et par M. Durandy. Ces deux dernières nous semblent les plus acceptables mais ne laissent cependant pas de liberté suffisante aux banques. Celle de M. Durand, en particulier, demande une immobilisation exagérée des dépôts. Le quart des sommes déposées devra toujours exister en numéraire dans leurs caisses à la Banque de France, dans les caisses jouissant de la garantie de l'Etat français ou des pays de protectorat, ou encore dans les caisses des banques d'Etat étrangères dont la désignation sera faite chaque année par décret, et cette proposition est trop rigoureuse quant à l'emploi du reste des dépôts « des trois autres quarts des sommes déposées ne devront être employées qu'en valeurs admises à recevoir des avances de la Banque de France ou pour l'escompte d'effets de commerce à courte échéance (trois mois au maximum) ayant au moins une signature de commerçant ou d'industriel français ».

En Angleterre il n'existe pas de texte qui impose une encaisse légale; l'emploi réglementé des dépôts est toutefois en honneur. Depuis 1890, après la crise bancaire qui eut lieu à cette époque en Angleterre et à la suite de l'intervention de Lord Gaschen les banques par actions de Londres publient tous les mois un rapport sur leur activité et leur situation financière. Elles indiquent notamment quel est l'emploi des dépôts qu'elles reçoivent.

En République Argentine [1] il fut déposé un projet de loi par lequel il était prescrit des maximums d'avances. Ainsi [2] le maximum des avances sur pro-

(1) *Economiste Européen*, 15 août 1924.
(2) *Revue Economique internationale*, 1923, page 92, tome 2.

priété sera de 20 % du capital versé augmenté de 10 % des dépôts, le maximum des avances a consenti à une même firme ne dépassera pas 7 % du total du capital et des réserves augmenté de 5 % des dépôts à plus de trente jours; les avances à l'étranger ne dépasseront pas 20 % des fonds disponibles.

En Colombie, par la loi du 19 juillet 1923, il est aussi établi une réglementation de l'emploi des dépôts : l'encaisse légale exigée ne pourra contenir plus de 20 % d'argent.

Au Canada il existe une réglementation de l'emploi des dépôts en vertu du chapitre 9 de la loi 3-4 Georges V

En Suède, depuis 1911, rapporte M. Sayous; il est stipulé que sur l'ensemble des dépôts il n'y en a que les trois quarts dont les banques peuvent disposer librement. Les banques doivent avoir la contre-partie du dernier quart en bonnes valeurs à revenu fixe ou bien encore en crédits remboursables à vue.

Aux Etats-Unis il y a un système très rigide et compliqué qui empêche les banques de disposer de leurs devises comme elles l'entendent. Depuis le 7 septembre 1916 les banques nationales (les Edge Ecks depuis 1919) peuvent souscrire en vue de certaines opérations financières, mais sans dépasser le maximum d'immobilisation de 10 % de leur capital social. Ces banques ne peuvent faire des avances foncières que jusqu'à concurrence de 25 % du capital des banques et de 50 % de la valeur du fond.

Toute cette réglementation étrangère consiste surtout dans l'établissement d'un rapport qui doit exister entre l'encaisse et les avances faites. C'est une question de sécurité première pour les banques.

Si une réglementation de l'emploi des dépôts est dif-

ficilement réalisable, car elle ne peut pas toujours être compatible avec le rôle compatible des banques et qu'elle peut paralyser le développement de celles-ci, il ne faut cependant pas dire qu'il faille laisser aux banques une entière liberté d'octroi en cette matière.

Un contrôle de l'Etat reste nécessaire pour assurer l'observation des règles établies. Il pourra se faire par le contrôle des bilans de banques de dépôts en étudiant le passif qui permet de déterminer la mesure des engagements des banques et en étudiant l'actif qui donne une idée des conditions par lesquelles elles peuvent faire face à ces engagements.

Des sanctions pourraient être établies contre la non observation de certaines modalités faites au sujet de la nécessité pour les banques de dépôts de garder l'encaisse suffisante. Il va de soi que les bilans contrôlés seraient faits d'après des modèles-types qui donneraient une situation précise de la banque.

C'est d'ailleurs là un point dont nous parlerons plus loin [1].

B) *Limitation des dépôts en banque.*

Il convient de ne pas oublier de parler, en ce qui concerne les dépôts, de différents systèmes proposés en vue de règlementer l'importance des dépôts en banque. Il s'agit de la limitation de ces dépôts.

Nous avons vu qu'il était nécessaire que l'on maintienne en banque une encaisse suffisante, nécessaire au remboursement des dépôts, qu'un contrôle fut établi à ce sujet. Cela n'a pas paru suffisant à certains, qui ont demandé la limitation des dépôts en Banque.

(1) Voir page 101.

Il s'agirait d'ailleurs, il convient de l'indiquer dès maintenant, d'une limitation relative et non absolue. Ce serait une limitation relative par rapport au capital social de la Banque. Par cela on tendrait à faire augmenter l'importance des ressources propres à la banque en diminuant celle des dépôts.

Mais ces projets de limitation des dépôts en banque heurtent de front le rôle économique des banques. Réglementer les établissements bancaires à ce sujet serait un non-sens et une erreur grave. Nous ne les retenons pas. Ils ne sont nullement nécessaires à sauvegarde de l'intérêt public. On ne voit guère ce que la réglementation de la profession de banquier y gagnerait.

Au contraire, il semble plutôt qu'il est d'une bonne politique bancaire de stimuler l'importance des dépôts et de recueillir une multitude de dépôts pour en faire une force active et créatrice. Pourtant en Suède, en vertu de la loi du 22 juin 1911, en vertu de l'article 49 et de l'article 165 [1], il est interdit à tous les établissements bancaires d'avoir des dépôts ni d'emprunter plus de cinq fois l'importance de leurs fonds propres.

En France, on n'a pas été jusque-là, mais cela ne veut pas dire qu'on n'y ait pas songé. Un député, M. Dussausoy [2], déposa une proposition de loi en ce sens. Il s'agissait d'obliger les sociétés de crédit à maintenir une certaine proportion minima entre le chiffre des dépôts et le chiffre du capital social des banques.

Les dépôts, en vertu d'une disposition de la loi, ne pourraient dépasser un certain chiffre. Deux raisons militeraient en faveur de cette réglementation d'après

(1) Rapporté par M. A. Sayous, *Revue Economique int.* 1923, t. 2, page 92.

(2) Voir *Journal Officiel*, Doc. parl. 1912, n° 2212.

son auteur, M. Dussausoy : « Les banques, dit-il, sont frappées de certains impôts d'après les signes extérieurs qui sont indiqués par le capital social, les intérêts et les dividendes, mais elles ont d'autres sources de revenus qui échappent au fisc, ce sont les dépôts, il est temps de réparer un oubli et de frapper les fonds disponibles », et d'autre part, « il faut enlever aux sociétés de crédit les sommes considérables qu'elles soustraient au travail national ».

Rien de cela n'est probant.

D'ailleurs, remarquons qu'il conviendrait de joindre au capital social le total complet des réserves sous peine de fausser les appréciations.

Notons, et ceci à l'appui de notre point de vue sur l'inefficacité et l'inutilité de cette mesure réglementaire, ce que dit M. Chastanet dans sa proposition de loï déposée sur le bureau de la Chambre en 1925 : « Il nous a semblé que, quelque séduisante que puisse être cette formule, elle ne répondait pas au but poursuivi, car la solidarité financière d'une banque ne dépend pas uniquement de son capital versé et de ses réserves, mais aussi et surtout de la nature de ses placements. »

On arrivait au même résultat indirectement par la proposition de M. Pierre Trémoulière présentant, le 22 janvier 1925, son projet de taxe de 0,50 % du montant des dépôts. M. Trémoulière ajoutait, à l'appui de sa proposition, que c'était la banque et non le déposant qui payait la taxe et que cela n'empêcherait nullement l'augmentation du montant des dépôts de continuer.

Pour ce qui est du prix de la taxe à supporter on peut se rendre aisément compte sur qui tomberait finalement l'incidence de l'impôt et à qui en fin de compte incomberait le paiement de cet impôt.

Des mesures de cette sorte contre les dépôts consistent en fait à conduire au contraire de ce qui est nécessaire. En voulant réglementer à outrance on nuit au développement des banques.

C) *Commerce des valeurs mobilières.*

Une banque de dépôt doit être très prudente et dans ses opérations il est nécessaire qu'elle ne puisse rien faire d'hasardeux.

Il serait notamment bon que l'on empêche les banques s'occupant plus spécialement de la réception des dépôts à elles confiés par des clients d'entrer dans des syndicats de placement de valeurs mobilières. Il convient aussi de prendre des mesures sérieuses contre la contre-partie.

I. — *Syndicats de Placement.*

Une banque de dépôt qui entre dans un syndicat de placement s'engage dans une affaire qui peut être dangereuse pour elle, quel que soit le type de participations syndicales.

Ces syndicats sont de plusieurs sortes. Nous allons les indiquer brièvement [1].

a) soit le syndicat de garantie et de placement dans lequel la banque garantit la totalité de la souscription. Si elle ne peut placer tous les titres, elle les perdra pour son propre compte;

b) soit le syndicat de prise ferme et de placement. Dans celui-ci il se crée tout de suite une fort grande immobilisation de la part de la banque car elle achète immédiatement tous les titres. Ce n'est qu'ensuite qu'elle

(1) Voir THALLER, *Traité de Droit commercial.* Paris, 1925.

revendra au public tous ces titres, du moins si cette chose lui est possible;

c) soit le syndicat de simple prise ferme. C'est une sorte d'intermédiaire : ce syndicat ne vend pas directement au public. Il vend à des banques qui formeront soit un syndicat de garantie et de placement, soit un syndicat de prise ferme et de placement. Bien entendu, les syndicats de simple prise ferme gardent pour eux une part importante de la commission. Donc pour les banques qui forment les syndicats des types *a*) ou *b*), les commissions qu'elles retirent de ces placements faits dans ces conditions sont moins élevés, mais les risques sont tout aussi grands;

d) il existe encore des syndicats de garantie dans lesquels ceux qui y participent ne placent aucun titre. Ils s'engagent simplement à racheter tous ceux qui n'ont pas été vendus, la « queue », en langage de finance.

La répartition de cette « queue » peut s'opérer *à la parisienne,* et alors on répartit le solde entre chaque banque en proportion de la participation de chacune d'entre elles. Dans cette manière d'opérer on ne s'occupe aucunement de savoir si une banque a placé tous les titres qui lui avaient été attribués. Aucune exonération n'est admise à la répartition proportionnelle du solde.

La répartition de ce solde peut aussi s'opérer d'une autre façon. C'est le procédé dit *à la lyonnaise* qui alors est employé. Dans le syndicat à la lyonnaise, « la queue de titres » est répartie non comme précédemment, mais proportionnellement en raison de la part non placée de chacune des banques sur le montant de sa participation à l'émission.

Il faut noter que ce procédé est actuellement d'un

usage moins courant que le premier. La raison de la désuétude dans laquelle on laisse un peu tomber la répartition à la lyonnaise vient du fait que ceux qui y participaient n'hésitaient souvent pas pour terminer un placement difficile à vendre les titres qui leur restaient au rabais à leurs clients. Il en résultait une concurrence fâcheuse.

Après cela on peut se rendre compte des dangers que peut présenter pour une banque de dépôts l'entrée dans un syndicat de garantie.

La banque qui entre dans un syndicat de garantie et de placement ou dans un syndicat de simple garantie subit une immobilisation qui est égale au solde des titres qu'elle n'aura pas placés. Il est souhaitable pour la banque que l'affaire dont elle est chargée marche bien par la suite. Mais en cas contraire la banque en subira les conséquences qui peuvent être sérieuses pour elle et, par contre-coup, ce sont les déposants qui pourront en être les victimes.

Quant à la banque qui entre dans un syndicat de prise ferme et de placement ou dans un syndicat de simple prise ferme, elle subit une immobilisation de capital beaucoup plus forte encore. L'achat au comptant des titres d'une affaire quelconque peut atteindre plusieurs millions. On voit par là le danger couru.

La répartition du solde des titres par le syndicat *à la parisienne*, syndicat qui est de plus en plus employé de préférence au syndicat à *la lyonnaise*, offre le grave inconvénient de rendre solidaire tous ses membres de l'émission. Même si une banque a été prudente dans l'émission de titres, il suffit qu'une ou plusieurs autres banques appartenant à ce syndicat aient

moins bien réussi dans le placement, pour qu'elle subisse l'aléa de cet insuccès.

Il y a donc pour les banques de dépôts soit un risque naissant d'une immobilisation trop importante de capitaux, soit un risque de moins-value des titres qu'elle a achetés pour son propre compte.

A cela on peut il est vrai objecter que les banques de dépôts touchant une commission sur le placement, il est fort naturel qu'elles manifestent leur activité dans cette voie et si, en plus, ces banques de dépôts entrent dans un syndicat, retirent de l'entrée dans un syndicat de placement un bénéfice certain et l'intérêt de cette opération n'est pas à négliger.

Certes, cela est certain, mais à côté de ce bénéfice il ne faut pas perdre de vue le risque, et celui-ci est encouru par tous les droits de la banque, c'est-à-dire les déposants. On peut rappeler à cette occasion une phrase de la thèse de M. Balby sur « les Banques d'affaires en France depuis 1900 », et se rapportant au fondement du bénéfice syndical : « N'est-ce pas un prélèvement abusif effectué par les Banques ? Il n'en est rien : le bénéfice syndical représente la rémunération du risque. » Les opérations ou le risque peut être un élément suffisamment important pour qu'il y entre directement en ligne de compte ne doivent pas rentrer dans le cadre d'activité des banques de dépôts. Ce n'est pas là leur rôle [1]. Elles doivent s'en abstenir. Là encore nécessité d'une réglementation étroite.

Certaines propositions ont été faites à la Chambre des députés tendant à s'opposer à ce que les banques de dépôts puissent entrer dans des syndicats de garantie. Et dès 1877 il avait été nommé une commission d'en-

(1) Voir sur ce point l'introduction, page 8.

quête qui étudia les raisons pour lesquelles des émissions avaient été faites à des taux qui avaient été jugés trop élevés pendant toute la durée du second Empire et des premières années de la République.

Et tandis que M. Caillaux, répondant à M. Jaurès en 1907, « qu'il était peut-être dommage que les banques de dépôts fissent en même temps des placements », M. Aynard demandait qu'une nette barrière séparât le rôle dévolu à la banque de dépôt et celui qui appartient à la banque d'affaires.

A cette même époque Lysis publiait un ouvrage intitulé : « Contre l'Oligarchie financière en France. » Il y préconisait l'interdiction de ces participations syndicales aux banques de dépôt.

Les 7 et 8 février 1907 les interpellateurs socialistes firent état de ces propositions que la majorité de la Chambre repoussa comme étant beaucoup trop absolue.

M. Landry, dans le rapport qu'il fit sur la proposition formulée par M. Durandy reconnaît la nécessité d'interdire le placement aux banques de dépôts et trouve justement que les syndicats de garantie ne devraient aucunement leur être ouvert. Mais immédiatement ensuite il fait remarquer que cette mesure serait fort préjudiciable pour les affaires.

M. Chastenet ne tint pas compte de cette remarque dans sa proposition qui se fait nette : Il demande que l'on interdise aux banques de dépôts de participer à des syndicats de garantie. Il demande que l'on arrive à cette interdiction par le contrôle de l'emploi des dépôts et par le contrôle des émissions de valeurs.

Plus récemment encore M. Auriol [1], après avoir parlé dans sa proposition de loi du rôle que devrait

(1) Voir *Journal Officiel* 10 janvier 1929, Doc. parl., n° 1046.

jouer le Conseil supérieur des banques, cet organisme qu'il préconisait, disait notamment en s'étendant sur un plan de réglementation générale de la banque : « Les syndicats financiers sont aujourd'hui partout et cette prépondérance sans cesse accrue des syndicats sur les marchés financiers est probablement due au fait que les capitaux nécessaires aux entreprises un peu sérieuses sont de plus en plus considérables et que ces entreprises ont besoin pour se les procurer de l'intermédiaire des banques. Celles-ci cherchent tout naturellement à tirer des profits les plus importants des services qui leur sont obligatoirement demandés et les syndicats leur sont apparus comme étant la forme la plus propre à leur accorder ce profit. »

Et l'auteur de cette proposition de loi demandait en conclusion à ce paragraphe que soit notée par la Chambre l'interdiction aux banques de dépôts de faire partie de ces syndicats de placement.

On voit que cette interdiction avantagerait beaucoup les déposants. Ce serait une sûreté certaine pour la garantie de leurs dépôts.

Du reste cela semble tellement vrai, et c'est aussi l'intérêt des banques de dépôts d'agir en ce sens, que des banques sérieuses et expérimentées n'ont pas manqué d'agir avec toute la prudence désirable. Il ne s'agirait donc que de voir une pratique si sage confirmée par la loi.

On ne peut exiger des banques de dépôts qu'elles se refusent à tout commerce des valeurs mobilières.

M. Henri Michel, en 1909, déclarait bien à la Chambre que la nécessité se faisait sentir d' « interdire à nos grands établissements de dépôts le commerce des valeurs mobilières », et sans doute le placement de cer-

tains titres peut être gros de risques pour les banques de dépôts qui s'engagent dans des syndicats de placement. Si elles ne font que prêter leurs guichets elles ne courent aucun risque.

Interdire tout commerce de valeurs mobilières aux banques de dépôts serait un non-sens. Il serait difficile en l'état actuel des choses d'obtenir qu'une souscription de titre se fasse plus facilement que par le guichet des banques de dépôts. Pour le placement de l'emprunt national 5 % 1915-16 il a été placé par les grandes banques de dépôts (Banque Nationale de Crédit, Crédit Lyonnais, Comptoir National d'Escompte de Paris, Société Générale), la somme de 5.017 millions de francs. soit 31.9 pour 100 de la somme totale (15.740 millions). Ces mêmes banques ont placé les 36,2 pour 100 de l'emprunt national 4 % 1918, soit 9.770 millions sur 27.000 millions.

Le rôle joué par les banques de dépôts quant au placement des valeurs mobilières est utile. C'est du reste ce qui a été compris de nombreux parlementaires qui s'opposèrent au projet de M. Michel et à celui de M. Domergue. Que les banques soient circonspectes et prudentes, c'est ce que l'on peut leur demander.

Il faut noter que les banques de réelle importance possèdent un élément de pondération et de prudence qui semble se généraliser. Il s'agit du Comité de direction [1] qui assume la responsabilité des affaires en se réunissant plusieurs fois par semaine. Ce Comité n'est composé que de quelques personnes très averties (au contraire d'un Conseil d'administration qui renferme le plus souvent de nombreuses personnalités marquantes

(1) Voir François-Marsal, *Encyclopédie de Banque et de Bourse*, p. 12.

choisies un peu dans tous les domaines) et la direction générale lui soumet à peu près toutes les questions : C'est un élément d'équilibre et de modération qu'il faut souhaiter voir se généraliser. Peut-être conviendrait-il moins en d'autres pays comme l'Allemagne et l'Europe Centrale ou en affaire comme en politique on est autocrate.

Il n'y a pas qu'en France que cette question intéressant la réglementation des banques de dépôts s'est posée.

Si nous considérons un peu les législations des pays étrangers nous voyons que plusieurs d'entre elles délimitent strictement le rôle qui importe aux banques d'affaires et celui des banques de dépôts.

C'est ainsi qu'en Angleterre les « Joint Stock bancks » ne placent des titres qu'à la commission. Elles ne s'engagent pas plus avant. Et fait important à considérer : aucun texte de loi anglaise n'interdit l'entrée dans un syndicat de placement. Il n'est que par coutume et tradition que les « Joint Stock bancks » agissent ainsi et se refusent de remplir le rôle dévolu à d'autres sortes de banques.

En Colombie [1], depuis le 19 juillet 1923, il existe une mesure propre à la sauvegarde de l'épargne publique. Le superintendant des banques joint au pouvoir d'autoriser l'ouverture d'une banque, le droit d'interdire aux banques toutes les opérations qu'il jugerait hasardeuses. Et, si ces opérations sont déjà commencées, il peut donner l'ordre de les suspendre immédiatement.

Il y a là, notons-le, l'emploi d'un système qui n'est guère à préconiser, du moins pour la France. Cette façon d'opérer d'agir frôlerait trop facilement l'arbitraire et

(1) Voir Golaz, *Diverses propositions de lois sur le commerce des banques*. Paris, 1927.

son manque de souplesse est évident. Son emploi susciterait de graves difficultés.

Aux Etats-Unis, dans l'Etat de New-York, les banques ne peuvent recevoir des souscriptions à un emprunt ou à une émission. Ce sont simplement les « investments companies » qui sont chargées de cette tâche.

Il en est de même dans d'autres Etats de la République américaine.

Plusieurs autres nations européennes, la Suède notamment, interdisent aux banques de dépôts de s'occuper d'opérations financières.

Il serait bon que la France se décide à suivre l'exemple donné par certains pays étrangers.

Il faut donc qu'une loi interdise rigoureusement aux banques de dépôts la participation d'une manière quelconque à un syndicat de placement quel qu'il soit.

Une objection se présente à la mise en application de cette loi. Et cette objection a cette source dans un fait important de l'histoire financière des Etats-Unis, qui arriva au cours de ces vingt dernières années. Il s'agit de l'interdiction d'émission de valeurs mobilières antérieures au Federal Reserve Act du 23 décembre 1913. Cette interdiction eut de fâcheuses répercussions sur le développement bancaire aux Etats-Unis [1]. Le marché financier des Etats-Unis ne manqua pas d'être désorganisé à la suite du « Federal Reserve Act ».

Il serait à craindre qu'en France cette même désorganisation ne se produise et que les effets économiques d'une loi de prohibition ne fussent mauvais.

Mais à ce moment qu'arrivera-t-il? Les banques de crédit n'entreront plus dans un syndicat de garantie et

(1) Voir Von Zeeland, *La réforme bancaire aux Etats-Unis d'Amérique de* 1913 *à* 1925.

de placement ou de prix ferme et de placement. Elles s'occuperont simplement du placement en raison de leur rapport avec le public et pour cela elles continueront de toucher la commission allouée au placement. Ce qu'elles toucheront sera évidemment moins fort qu'auparavant, mais d'un autre côté, elles ne courront plus de risque et elles n'auront pas à faire d'immobilisations de capital en vue d'opérations strictement financières.

Qu'au tout premier temps suivant l'interdiction il y ait un léger ralentissement des affaires, cela est fort possible, mais ce moment serait de courte durée. Et l'objection par laquelle on montre un affaiblissement du marché financier français résultant d'une prohibition aussi importante que celle-ci, ne vaut guère.

Il faut souhaiter que l'on se décide à séparer les banques de dépôts et les banques d'affaires. Nous venons de voir qu'il suffit pour cela de l'interdiction aux banques de dépôts d'entrer dans un syndicat financier.

Donc, en ce qui concerne simplement les banques de dépôts, nous venons de voir qu'il n'est pas nécessaire d'interdire aux banques le placement de titres, comme certaines propositions l'ont demandé, mais qu'il ne faut pas qu'elles participent à un syndicat de placement.

C'est l'intérêt des déposants qui l'exige et aussi la nécessité de ne pas voir les capitaux confiés aux banques de dépôts immobilisés par des syndicats, alors qu'ils peuvent être employés autrement pour les besoins du commerce et ceux de l'industrie.

II. — *Contre-partie.*

La contre-partie est une opération qui consiste de la

part d'un intermédiaire pour la négociation à terme des *valeurs de bourse*, à se porter acheteur des titres qu'un client le charge de vendre, et réciproquement.

La nécessité d'interdire les opérations de contre-partie ne semble pas avoir attiré beaucoup l'attention. On trouve peu de projets de loi sur la réglementation de la banque qui aborde cette question de la contre-partie. Et pourtant il y a là une opération effectuée au mépris des règles d'ordre public qui préside au fonctionnement régulier des Bourses. Tandis que les mandataires aux Halles ne peuvent acquérir pour leur propre compte les denrées qu'ils sont chargés de vendre et que l'article 85 du Code de commerce défend d'une façon formelle à un agent de change de traiter pour son propre compte des opérations dont il peut être le bénéficiaire, le banquier peut être tenté de le faire soit d'une façon occulte, soit d'une façon avouée. Dans ce dernier cas c'est le contrat direct.

a) *Contre-partie occulte.*

En agissant de cette manière, le banquier négociera des valeurs qu'il saura recommander par de fausses promesses, ou en les vantant par des publicités alléchantes dans des journaux financiers. Grâce à la crédulité du public, il saura négocier ses titres et réaliser un bénéfice qui pourra être très important et dont seul le public fera les frais. On se rend aisément compte du danger qui réside dans l'existence de la contre-partie occulte. Il importe donc qu'elle soit sévèrement poursuivie.

Elles sont d'ailleurs condamnées par les tribunaux en vertu de l'application de l'article 405 du Code pénal.

La jurisprudence a reconnu à la contre-partie occulte le caractère d'escroquerie [1]. :

« Le banquier qui, se présentant à des clients comme intermédiaire pour l'exécution d'ordre de Bourse dont il faisait en réalité la contre-partie, se fait remettre à l'aide de cette fausse qualité certaines sommes d'argent et notamment des frais de courtage, se rend coupable du débit d'escroquerie prévu et puni par l'article 305 du Code pénal. »

« Se rend coupable du délit d'escroquerie le banquier qui, se présentant à des clients comme intermédiaire alors qu'il fait en réalité la contre-partie, se fait remettre par eux en usant de cette fausse qualité des sommes d'argent ou des valeurs en paiement de différences et de frais de courtage afférent à des négociations imaginaires, et que pour obtenir cette remise, a recours, non seulement à des avis d'opérer et à des comptes de liquidation mensongère, mais encore à une machination organisée et à une mise en scène destinée à donner à ces pièces force crédit [2]. »

L'opération sera considérée comme nulle, « l'exécution volontaire ne valant ratification que si le donneur d'ordre y a procédé en toute connaissance de la nullité et avec la volonté de le couvrir » [3].

L'opération de contre-partie occulte sera semblablement poursuivie et punie si elle est indirecte. Dans ce dernier cas, le banquier contrepartiste a un complice dans un autre banquier et c'est à ce dernier qu'il applique l'opération de contre-partie [4].

(1) Cass., 16 février 1907; Dalloz, 1909, 1, 201.
(2) Dalloz, 1908, 1, 25, et 1914, 1, 97.
(3) Cass., 12 fév. 1909; D., 09, 1, 203.
(4) Cass., 7 juillet 1913; D., 1914, 1, 349.

Il importe de voir se poursuivre contre la contre-partie occulte un contrôle et une interdiction fort juste.

A l'heure actuelle, écrit M. Léon Lacour en 1914 [1], « on n'ose plus guère pratiquer la contre-partie occulte, de peur d'encourir les pénalités de l'escroquerie. En revanche, la contre-partie ostensible se développe dans des proportions inquiétantes. Elle n'est pas moins dangereuse pour l'épargne publique, car des financiers sans scrupules y trouvent le moyen de s'enrichir aux dépens de leur clientèle ».

La contre-partie ostensible n'est évidemment autre que la contrepartie avouée ou contrat direct.

Il importe aussi que celle-ci soit interdite.

b) *Le contrat direct.*

« La contre-partie dolosine à l'égard de chaque donneur d'ordre est un véritable fléau de l'épargne. Elle s'adresse en effet à l'un des sentiments les plus vivaces et les plus puissants de notre nationalité : l'amour de l'épargne, et c'est en faisant miroiter l'augmentation et la multiplication rapide de cette épargne qu'elle réussit à faire tant de dupes et de victimes. C'est en même temps une fraude immense à l'égard du marché financier. »

Voilà ce qui a pu être dit [2] sur la contre-partie, et qui s'applique fort bien au contrat direct.

La Cour de cassation seule a pris des mesures contre le contrat direct, en absence de tout texte législatif.

Elle a reconnu l'existence du contrat direct par une décision du 1er décembre 1911 : « Le coulissier ou ban-

(1) Note Dalloz, 1914, 1, 314, arrêt Masson contre Derey.
(2) E. Guilmant, *Le contrat direct, le marché financier et l'épargne.*

quier chargé par un client d'opérations sur valeurs mobilières, comme tout commissionnaire, ne peut se substituer contre-partie de son commettant qu'en vertu d'un accord spécial qui l'y autorise. »

Bien entendu, il faut que cet accord soit très précis et ne laisse aucun doute. La Cour n'admet pas que de simples écrits très vagues dans les termes soient suffisants pour permettre la contre-partie avouée.

Les règles du contrat de mandat ne sont pas applicables au contrat direct [1]. La Cour de cassation a en effet rejeté la demande d'un remisier condamné à payer les pertes résultant pour lui d'opérations qui avaient été stipulées devoir être faites par contrat direct et qui avaient été rejetées sur un banquier.

Mais malgré toutes les restrictions apportées par la Cour de cassation, on se rend aisément compte que les tribunaux sont désarmés devant le contrat direct.

Ce qui existe actuellement n'est pas suffisant et la carence des Chambres sur ce point ne peut qu'être blâmable.

En matière de bourse des marchandises, la contre-partie occulte est punie dès le second Empire par la loi du 18 juillet 1866 : Le courtier qui s'est intéressé dans une affaire sans en avertir les parties est frappé d'une amende et il peut être destitué. La contre-partie avouée est, à cette même bourse, elle aussi réglementée. La loi de finances du 17 février 1912 lui est appliquée : Interdiction à un courtier de sortir de ce rôle de courtier. Il ne peut même, s'il n'est autorisé par un accord spécial avec son donneur d'ordre, faire une opération à terme « dans le cas où le donneur d'ordre ne s'occuperait pas

(1) Cass., 30 avril 1912; D., 1913, 1, 57.

professionnellement de l'achat ou de la vente des marchandises et cela à peine de nullité ».

Pourquoi, puisqu'il existe une réglementation de la sorte à la Bourse des marchandises, n'y en a-t-il pas une semblable sur la contre-partie quand il s'agit de la Banque ?

Et pourtant, il serait absolument nécessaire qu'un texte de loi vienne interdire à tout banquier dans l'exécution d'une opération de bourse, qu'il se porte contrepartie soit occulte, soit avouée de l'ordre donné par son client. Que cette loi soit incluse dans une réforme générale sur la banque ou qu'elle soit votée séparément de celle-ci, il importe peu. L'essentiel c'est que la contrepartie ne puisse plus avoir lieu, et que des sanctions très sévères viennent punir ceux qui contreviendraient à la loi. Il sera le moyen d'éviter aux épargnants de lourdes pertes.

« De même que la loi sur les débits de boissons n'autorise les nouveaux débits à livrer que des alcools à base de vin à moins de 23 %, la loi sur les banques devrait interdire les opérations de contre-partie avec le public ordinaire [1]. »

L'application de l'article 407 du Code pénal assimilant la contre-partie à une escroquerie, que la contrepartie soit occulte ou qu'elle soit avouée, devrait être requise. Et qu'il en soit absolument de même, que la contre-partie soit directe ou indirecte. Le complice d'un contrepartiste devra être puni comme le contrepartiste lui-même.

Et il y aura, quand cette loi sera votée, un grand pas de fait dans la réglementation de la profession de ban-

(1) E. Guilmant, *Le contrat direct, le marché financier et l'épargne.* Paris, 1910.

quier. Ce serait l'un des rôles du Conseil National des Banques dont certains demandent la création [1], à côté de l'autorisation préalable à toute émission, de surveiller attentivement l'application de la loi sur la contrepartie, ont déclaré les partisans de ce Conseil.

D) *Constitution obligatoire d'une réserve.*

Nous avons vu qu'il était nécessaire qu'il y ait de la part de l'Etat un certain contrôle de l'emploi des dépôts et que notamment il existe un rapport entre les disponibilités et les exigibilités.

Au numéraire qui résulterait de l'immobilisation d'une partie des dépôts en banque pourrait s'ajouter des réserves constituées sur les bénéfices de la banque dans des conditions déterminées.

Le rôle de la réserve consiste à réparer les pertes que peuvent subir une banque et constituer une garantie pour les déposants.

Là encore la loi ne ferait que rendre obligatoire une pratique que de grands établissements sérieux ont adoptée depuis longtemps. Souvent même ces réserves dépassent largement le capital de la banque. Ainsi le Crédit Lyonnais a un capital de 408 millions et des réserves qui atteignent 800 millions, sans compter les immeubles de cette société évalués à 35 millions, et qui constituent une véritable réserve; le Comptoir National d'Escompte de Paris a un capital de 400 millions et 430 millions en réserves diverses. La Société Générale, dont le capital est de 500 millions, possède des réserves de 571 millions.

Ces réserves sont peu à peu constituées pendant les

(1) Voir page 93.

périodes de prospérité et il est certain qu'une plus grande confiance est accordée aux banques sérieuses qui possèdent des réserves importantes.

Que toutes les banques suivent l'exemple donné par des établissements sérieux, et qu'une loi vienne simplement rendre obligatoire ce qui est déjà fait par certaines banques, voilà ce qu'il convient de demander.

C'est ce qu'exprimait au fond M. Vincent Auriol dans sa proposition de loi (1) : « La majorité des banquiers particuliers ont un capital insuffisant, souvent inexistant, ce qui ne les empêche pas d'ouvrir des milliers de comptes dont le montant se chiffre par dizaines de millions.

Les grands établissements de crédit, malgré un gros capital par actions, ne donnent pas non plus aux épargnants les garanties suffisantes. Très souvent il serait impossible à ces banquiers de débourser en cas de panique, à guichets ouverts, les millions de dépôts à vue. On l'a vu souvent et l'Etat fut obligé d'intervenir. Dans ces conditions les banquiers, quels qu'ils soient, devraient être tenus d'avoir en permanence des disponibilités qui leur permettraient de faire face en très grande partie aux retraits en espèces demandés par leurs déposants : il serait donc nécessaire de fixer un pourcentage, en concurrence du montant du dépôt à vue. Cette réserve liquide servirait au remboursement des comptes en dépôts tout en permettant au banquier de poursuivre la réalisation des autres ressources à terme. »

M. Vincent Auriol prend comme exemple d'une réglementation fort juste un cas spécial : celui de la panique. Dans une telle circonstance, il serait bien diffi-

(1) Voir *J. O.* 10-1-29, Doc. parl., n° 1046.

cile à une banque de pouvoir rembourser tous les dépôts, à guichet ouvert, quelque soit la réserve liquide. A moins que le montant maxima des dépôts à vue ne soit fixé par une loi à une somme d'un ordre assez peu élevé et que le pourcentage soit assez fort. Or, nous avons vu que la limitation des dépôts en banque est économiquement peu souhaitable.

Il n'en reste pas moins qu'une somme suffisante liquide doit rester en banque pour le remboursement des dépôts à vue, mais en tenant simplement compte des périodes normales et le montant des disponibilités par rapport aux exigibilités, serait basé sur l'expérience.

En Angleterre, il n'y a pas de texte existant sur l'obligation de la constitution de réserves, mais les banques n'ont pas hésité cependant; elles ont compris tout l'intérêt qu'elles avaient à posséder d'importantes réserves sous forme de capital doublé.

En Suède le système des réserves est rendu obligatoire depuis 1911 [1], et il est prescrit que 15 % des bénéfices des banques doivent aller aux réserves, jusqu'à ce que celles-ci aient atteint 50 % du capital. Et quand les réserves atteignent ce pourcentage, elles peuvent acheter des actions de banque avec l'excédent de réserve.

En Argentine il a été déposé en 1924 une loi fixant un capital minimum de 1 million de pesas en or et une réserve légale qui était fixée au maximum de 20 % du capital souscrit. 10 % des bénéfices annuels devaient être versés à cette réserve.

Ainsi dans ces pays on a, tout en exigeant une réserve obligatoire, prit la précaution de tomber dans un excès tel que les immobilisations soient exagérées. Une limite

(1) Loi des 3 juin et 22 juin 1911.

maximum est fixée qui ne peut être déposée mais qui est tout de même assez forte pour être une sauvegarde efficace. Cela semble sage.

Section II

CONTROLE DES ÉMISSIONS DE VALEURS FRANÇAISES ET ETRANGÈRES

Une nécessité s'impose, qui a été souvent formulée par de nombreuses propositions de lois (nous en avons parlé dans l'étude des diverses propositions de lois que nous avons faite). C'est le contrôle des opérations d'émissions de valeurs, qu'il s'agisse d'ailleurs de titres français ou de titres étrangers, mais il est bien certain que ce sont envers ces derniers que la surveillance doit être la plus active.

On pourrait trouver que ce sujet n'ait pas à rentrer dans l'étude qui nous occupe. L'émission des valeurs mobilières est en effet un problème de bourse et non un problème de banque. Pourtant il ne semble pas que la banque ne soit pas intéressée à cette étude [1].

En effet, les agents de change ont seuls le droit de faire des négociations des effets publics et autres susceptibles d'être cotés (art. 76, Code de commerce). Mais depuis que les titres au porteur se sont considérablement développés les banques ont pris l'habitude de vendre ces titres, notamment au moment des émissions

(1) Voir Poiteux, *Bourse des valeurs de Paris*. Thèse Paris 1926, page 92.

(manière d'agir confirmée par arrêt Cour de cassation 21 mars 1893 et 12 mars 1900).

Les émissions de titres ont toujours constitué une des branches importantes de l'activité des organismes bancaires [1], et depuis ces dernières années le nombre et l'importance en ont encore été accrus : nouvelles sociétés constituées pour mettre en valeur le domaine colonial ou pour exploiter des découvertes scientifiques, augmentation de capital chez des sociétés anciennes en raison de la dépréciation du franc, etc... Et à côté des sociétés sérieuses, il y en avait d'autres dont l'honnêteté pourrait être mise en doute, et d'autres dont l'objet d'exploitation n'était qu'un simple mythe.

Un principe général devrait dominer toutes les émissions : quand une société s'est formée pour une exploitation déterminée, si cette société désire augmenter son capital, elle demande à une ou plusieurs banques de lui prêter leur concours pour réaliser une émission d'actions. Elle doit, cela semble normal si la société est sérieuse, choisir avec grand soin les établissements auxquels elle s'adressera. De leur côté, les banques pressenties devraient, elles aussi, examiner soigneusement la réputation commerciale, la situation financière et économique de la société émettrice.

Du reste, les grands établissements de crédit suivent ce principe. Mais le proverbe « Qui se ressemble s'assemble » est d'application ici. De nombreux établissements d'honorabilité douteuse placent souvent des titres de sociétés louches ou fictives, titres dont la valeur égale zéro. La seule formalité légale, qui existe actuellement, l'insertion d'une notice au « Bulletin des An-

(1) Voir François-Marsal, *Encyclopédie de Banque et de Bourse*, t. 2, p. 374 et suiv.

nonces légales obligatoires » est insuffisante, il n'y a ni déclaration notariée, ni tenue d'une assemblée de sincérité, ni blocage des fonds.

L'insertion au « B.A.L.O. » ayant eu lieu, indiquant soit le lancement d'actions d'une nouvelle société ou l'augmentation de capital d'une société déjà formée, celle-ci se met en rapport avec des banques qui consentent à émettre leurs actions. Et une société louche saura trouver des établissements pour travailler avec elle. Evidemment, en ce cas, le danger pour les preneurs d'actions est certain. Mais, dans tous les cas, le placement peut-être dangereux pour la banque qui prend en ferme totalité ou partie de l'émission et qui court le risque de conserver en portefeuille les titres qu'elle n'aurait pu placer dans sa clientèle.

Il est trop facile actuellement, pour n'importe quelle société, de pouvoir émettre des actions dans le public par l'intermédiaire des banques.

Un contrôle est nécessaire. Des formalités sérieuses doivent notamment être édictées, capables de renseigner le public. Nous souscrivons pour notre part à la proposition faite par M. Daladier [1] : « Les prospectus d'émissions et les offres de valeurs faites au public doivent contenir notamment les renseignements suivants : « Signature d'un administrateur, date et lieu de l'enregistrement de la société, capital autorisé et souscrit, droits des différentes catégories d'actions sur le dividende et le capital ainsi que leur représentation dans les votes de l'assemblée, bénéfices réalisés durant chacune des trois années précédentes par la société émettrice [2], détail des dividendes payés aux différentes caté-

(1) Voir *Journal Officiel* 5 déc. 1928, Doc. parl., n° 862.
(2) S'il s'agit d'une Société qui se fonde.

gories de titres durant les trois dernières années. Le montant de la commission des intermédiaires qui prennent ferme les émissions de titres ne peut dépasser 10 % de la valeur nominale. Toutes les sociétés qui acquièrent et offrent au public des titres de société doivent soumettre à l'approbation des commissaires aux comptes et des administrateurs de celles-ci les notices, communiqués et prospectus destinés à recommander au public l'achat de ces titres. Aucune notice ne pourra être publiée sans être revêtue de cette autorisation des commissaires aux comptes... et c'est parmi les experts-comptables (créés par décret 27 mai 1927) qu'ils devront être recrutés. »

Ces formalités de publicité seraient certes excellentes, mais s'il s'agit d'une société nouvelle, il semble qu'il faille autre chose. Il manque une base au contrôle demandé par M. Daladier. Ce serait une autorisation préalable donnée par le ministre responsable, soit par la Chambre, soit par un Conseil National des Banques françaises dont la création est demandée par plusieurs projets de loi : ceux de M. Chastenet et de M. Simon Reynaud notamment. La Compagnie des agents de change pourrait aussi être compétente en cette matière, ne l'oublions pas.

« Contrôle d'émissions de valeurs surtout étrangères obtenu notamment au moyen de l'exercice judicieux par le gouvernement de son droit de surveillance sur les admissions à la cote », dit le projet de M. Chastenet.

« Le Conseil national est obligatoirement consulté pour toutes les émissions françaises ou étrangères faites en France et pour toute collaboration à des émissions dont le montant est supérieur à trois millions, émissions

faites en une ou plusieurs fois », dit l'article 3 de la proposition de loi de M. Rendu.

Nous ne nous dissimulons pas qu'il y a des arguments pour ou contre à examiner quant à la nécessité d'autorisation d'émettre des titres. Les partisans de la liberté ont des arguments qu'il importe de considérer. De plus, il s'agit de se rendre compte par qui il serait nécessaire que l'autorisation soit accordée. Voilà donc différents points à examiner :

Nous commencerons par étudier le contrôle des émissions des valeurs françaises avant d'aborder celui plus sévère des valeurs étrangères. Nous verrons en même temps quelles critiques peuvent être apportées à ce contrôle et quelle modalité d'autorisation préalable à l'émission de ces valeurs, il est préférable de voir apporter.

A) *Emission de valeurs françaises.*

De graves objections peuvent s'opposer à cette réglementation, et trop d'intérêts sont en jeu quand il s'agit de celle-ci.

La question de la réglementation des émissions de valeurs françaises s'est posée plusieurs fois :

Propositions Chastenet, V. Auriol, A. Rendu, S. Reynaud, pour ne citer que celles-là. Cependant qu'en réponse à ces propositions F. Faure écrit [1] :

« Mais ici, nous le dirons tout de suite et bien haut, aucun contrôle ne peut être admis (sur les émissions de valeurs françaises), sauf dans la mesure et dans les cas où la législation existante et spécialement la législa-

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, 1922, t. 1, Un Conseil national des banques françaises.

tion sur les Sociétés le comporte. Les industries privées sont libres... Une entreprise privée est seule capable d'apprécier ses besoins et de régler ses moyens d'action et, comme elle a l'entière responsabilité de ses actes, elle doit rester maîtresse de ses décisions aussi bien en matière d'emprunts qu'en toutes autres. »

M. Faure, dans cet article, se fait l'avocat de l'initiative privée. Il allègue que celle-ci est libre. C'est certain : mais du moment qu'elle fait appel aux particuliers par l'intermédiaire des banques, en émettant des titres, il importe qu'une surveillance soit exercée par une autorité quelconque sur une action intéressant la sécurité financière du public. C'est une mesure de protection que la réglementation de la profession de banquier. Ce n'est pas pour faire acte inquisitorial et de vexation qu'il est nécessaire de n'admettre l'émission de titres qu'après autorisation. Et la nécessité de cette autorisation est démontrée par le grand nombre actuel d'escroquerie financière pendant ces dernières années.

Que le fait de décider si telle ou telle émission de titres est opportune, soit peu aisé, il serait difficile d'en douter. Mais c'est l'affaire d'une loi, qu'on ne peut que désirer, de prévoir les diverses modalités de garantie nécessaire pour le bon fonctionnement de l'organisme chargé d'accorder l'autorisation; garanties d'impartialité et de clairvoyance.

M. C. Golaz, dans son ouvrage sur « les diverses propositions de lois sur le contrôle et la réglementation des banques », est l'adversaire de cette autorisation préalable à l'émission. Il oppose un reproche qu'il juge très grave : « Une émission de valeurs industrielles françaises... est un principe, la suite normale d'un crédit de

banque. Celle-ci fait des avances et la société rembourse cette facilité par » une émission de titres. Et il déclare que « soumettre les émissions nationales à l'autorisation préalable, c'est par répercussion rendre aléatoire pour les banques le remboursement de leurs avances et restreindre en fait celle-ci. »

Evidemment, mais en général, l'émission de valeurs suit de très près les avances des banques. Rien n'empêche les sociétés à demander l'autorisation d'émettre leurs titres lorsqu'elles comptent demander des avances aux banques.

Le régime de l'autorisation préalable à l'émission ne peut que donner confiance aux banques. L'autorisation préalable à une émission ou à une avance de banque est une garantie morale pour la banque créditrice.

Cette autorisation préalable peut être accordée par divers organismes. Autorisation préalable ministérielle, autorisation préalable législative, autorisation préalable à un Conseil des Banques françaises.

1) *Autorisation préalable ministérielle.*

Ce régime a déjà existé plusieurs fois en France et déjà au XIX^e^ siècle, on le trouve employé : mais simplement lorsqu'il s'agissait de valeurs étrangères.

Cependant, par la loi du 31 mai 1916, on a vu interdire « jusqu'à une date à fixer par décret en Conseil des ministres, après la cessation des hostilités, sauf dérogations par arrêté du ministre des Finances, l'émission, l'exposition, la mise en vente... d'obligations ou de titres de quelques natures qu'ils soient, de villes, corporations, ou sociétés françaises ou étrangères ».

Depuis la loi du 30 décembre 1920, la liberté d'émission des valeurs françaises a été rétabli (art. 32).

Pour ce qui est d'une autorisation à accorder à l'émission de valeurs françaises, nous jugeons que cela ne doit pas être le simple fait du ministre. Il ne peut être prudent de faire dépendre une autorisation d'une si grande importance. Il ne faut pas oublier que certaines sociétés, pour obtenir une autorisation qui sera en quelque sorte une estampille officielle, n'hésiteront pas à offrir des commissions très fortes. Et personne, fût-il ministre des Finances, ne peut être à l'abri, subissant de ces tentations alléchantes et qui peuvent être répétées, d'y succomber. Des exemples récents sont malheureusement là pour le prouver.

2) *Autorisation préalable législative.*

Cette autorisation n'est certainement pas préférable à l'autorisation simplement ministérielle. Nous n'avons rien trouvé à ce sujet, d'ailleurs, au droit comparé.

Ce n'est guère étonnant, car dans ce mode d'autorisation, il n'y a pas non plus quelque chose d'assez sûr pour qu'il soit adopté. Il ne faut pas oublier que cette autorisation à accorder est quelque chose de délicat et qui demande beaucoup de doigté. Il ne doit y avoir là qu'un frein à une trop grande liberté. Il semble que les Chambres de représentants de la nation, si parfaites fussent-elles, ne peuvent, en de semblables initiatives, posséder toutes les connaissances nécessaires et que leurs jugements ne seraient peut-être pas toujours remplis du seul esprit qui incombe à l'organisme chargé de ce délicat office : « la sauvegarde de l'épargne et la protection du public ».

3) *Autorisation préalable d'un Conseil national de Banques françaises.*

Que l'on se rallie à la proposition de MM. Ambroise Rendu et Xavier Vallat ou à celle de M. Chastenet, reprise plus tard par M. Vincent Auriol, propositions qui parlent de la création d'un Conseil national des Banques françaises, nous voyons que la composition de ce Conseil, dans ces deux projets de loi, est sensiblement le même : délégués de la Banque de France, de sociétés anonymes de banques, sénateurs, députés, membres du ministère des Finances, de l'Intérieur, du Commerce, des délégués d'association, membres du Conseil d'Etat. Toutes personnes choisies en raison de leur compétence et de leurs connaissances financières et économiques.

Ce Conseil doit être « obligatoirement consulté pour toutes les émissions françaises ou étrangères faites en France ou pour toutes collaborations à des émissions dont le montant est supérieur à 3 millions, émissions faites en une ou plusieurs fois », dit l'article 3 de la proposition A. Rendu. Il semble qu'il y a dans un Conseil semblable, une sorte de Conseil de l'ordre des banquiers élargis par l'introduction de membres étrangers mais compétents, un élément de connaissance et de garantie telle qu'on ne puisse qu'en souhaiter la création. Et cet organisme se verrait confier la tâche que toutes les propositions qui ont demandé sa création, souhaitent de lui avoir confiées, nous voulons parler du contrôle de l'émission des valeurs.

Que ce Conseil, tel qu'il est présenté par les deux propositions de loi déjà citées, soit parfait, il ne le semble pas. Sa composition, ses moyens de contrôle

peuvent être sujets à discussion. Mais son principe est, du moins quant à nous, excellent, et il ne mérite guère les reproches que lui ont fait certains. Reproches dont le principal est que « sous les apparences d'une mesure anodine qui pourrait faire illusion à certaines personnes, cette initiative, si elle était suivie, même après certaines atténuations ou corrections, ne tendrait à rien moins qu'à soumettre en France l'industrie de la Banque à une réglementation injustifiée et intolérable » [1].

C'est tout simplement le « laisser faire, laisser passer » d'autrefois. Ce qui reviendrait à dire qu'il n'est aucune réglementation en ce qui concerne l'exercice de la profession bancaire, à la base pourtant de la protection de l'intérêt public.

Que certaines personnes soient absolument opposées à cela, c'est certain, et si on envisage leur point de vue, il est fort compréhensible. Mais la protection du plus grand nombre prime pourtant.

D'autres critiques portent sur la composition de ce Conseil. La capacité bancaire de deux membres de l'Institut (proposition A. Rendu) peut sembler médiocre. Evidemment, ce ne sont pas là des hommes d'affaires, mais ceux-ci n'envisagent guère que les intérêts immédiats; il est bon qu'il y ait dans ce Conseil des hommes plus prévoyants de l'avenir. D'ailleurs, il n'y avait là que de légères modifications et des modalités nouvelles à apporter à un principe excellent. Quand ce Conseil fonctionnera, il est probable que ce sera au début d'une manière peu satisfaisante. Des modifications pourront alors lui être apportées d'une façon précise. On verra, à la pratique, les points forts et les points faibles de ce Conseil national des Banques françaises. Ce n'est pas

(1) Voir Fernand Faure, *Rev. Polit. et Parl.*, 1932, p. 348.

parce qu'il y aura des imperfections dans de simples projets théoriques qu'il faut pour cela se refuser à les adopter. Dans ce cas on adopterait rarement un projet de grande envergure quel qu'il soit.

Nous ne sommes pas d'accord, non plus, sur certains points, de ces propositions. Celle de MM. Rendu, Vallat, Magne et de Gailhard-Bancel ne parle que d'une consultation du Conseil pour les émissions « dont le montant est supérieur à 3 millions, émissions faites en une ou plusieurs fois ». Cela est certainement un frein au bon fonctionnement de cet organisme. La logique commande qu'il est préférable de surveiller tous les appels qui peuvent être faits par l'intermédiaire des banques à l'épargne, qu'ils soient élevés ou non. Les appels élevés peuvent évidemment être plus surveillés que les autres sans toutefois que ces derniers soient négligés. Il ne faut pas abandonner tout contrôle sur une émission qui n'obtiendrait pas un chiffre donné à l'avance.

Sur ce point la proposition de M. Chastenet est préférable. On ne peut que regretter sa bien trop grande concision sur le rôle du Conseil des banques, ce qui fait dire à M. Sayous [1] : « Nous comprenons très bien que les banques considèrent comme inquiétante l'imprécision de cette proposition. »

Cette concision et le peu d'attention apportée jusqu'ici à la constitution d'un Conseil des banques a laissé de côté une question qui a son importance. Il s'agit de savoir si la dépense occasionnée par l'établissement et le fonctionnement de ce Conseil ne serait pas trop important par rapport au résultat à atteindre. Un personnel nombreux serait évidemment nécessaire pour étudier les dossiers, personnel qu'il faudrait rémunérer

(1) Voir *Revue Economique internationale*, 1925, p. 272.

d'autant plus largement que son honnêteté devrait être au-dessus de tout soupçon. La question est d'importance et mériterait qu'on s'y arrête avant de créer un organisme trop coûteux.

Ceux qui demandent l'établissement de ce Conseil des banques semblent avoir oublié que sur la question de l'autorisation des valeurs mobilières, la Compagnie des agents de change pourrait avoir son mot à dire en raison de sa compétence et de son rôle passé et actuel. L'autorisation des agents de change est nécessaire pour l'admission au parquet des valeurs. Ils pourraient se charger d'autoriser l'émission des valeurs mobilières, sans aucun inconvénient.

On a pu reprocher au Conseil national des banques françaises d'avoir été réclamé par des projets de lois qui étaient de « circonstances » [1]. « Les lois de circonstance sont les plus mauvaises? Comment pourrait-il en être autrement. Elles sont faites à propos d'un événement particulier en vue de résoudre les difficultés nées de cet événement. Elles sont presque toujours improvisées et votées avec une hâte extrême qui exclut l'étude attentive de leurs raisons d'être et de leur répercussion. »

On a dit la même chose avant 1885 de la loi des accidents du travail, et dans ces dernières années, de la loi des assurances sociales. Que ces lois n'aient pas été ou ne soient pas parfaites, soit, mais dès lors que le principe en est bon, que l'on remédie à leurs inconvénients pendant leur fonctionnement.

Un certain nombre d'émissions doivent échapper au contrôle du Conseil national des banques françaises. Pour ne parler que des émissions françaises il y en a une catégorie qui peut échapper à son autorisation en

(1) Voir Fernand Faure, *Revue Polit. et Parlem.*, 1922.

vertu d'un contrôle ou d'une garantie déjà existante. Il s'agit des emprunts contractés par l'Etat lui-même ou bien des emprunts contractés par les départements ou les communes, les établissements publics, par les chemins de fer des grands réseaux. L'autorisation à l'émission de ces valeurs par les banques n'a pas besoin d'être donnée.

Pour l'émission des valeurs étrangères, il est trouvé normal, et le contraire serait extraordinaire, qu'un contrôle y soit apporté. Mais ce que l'on trouve bon à appliquer aux seules valeurs étrangères, doit être bon à appliquer, à un degré moindre, nous n'en disconvenons pas, aux valeurs françaises. Il y en a parmi celles-ci qui offrent beaucoup moins de garantie que nombre de valeurs étrangères.

B) *Emission de valeurs étrangères.*

Nous allons voir qu'à plus forte raison doit-on contrôler et exiger l'autorisation préalable en ce qui concerne l'émission de valeurs étrangères. Il n'y a rien là qui doive étonner. D'ailleurs, toutes les propositions de loi relatives à ce sujet n'ont pas manqué de l'indiquer : « Contrôle d'émission de valeurs surtout étrangères », dit la proposition Chastanet, qui s'étend longuement sur les pertes françaises provenant des placements étrangers. « Ne suffit-il pas de se rappeler le nombre attristant de milliards que certains établissements financiers, mus par le simple désir d'encaisser de fructueuses commissions, ont enlevés à l'épargne française et ont détournés de l'industrie nationale », déclare dans ses motifs le rapport lu par M. Guilloteaux le 3 août 1917, sur la proposition Debierre, et concluant à la nécessité de l'autorisation préalable.

Il n'y a pas en effet que l'épargnant français à souffrir de son placement en valeurs étrangères, parfois inconséquent et imprudent. Le commerce et l'industrie française peuvent aussi en souffrir. Le rapport de M. Landry, en 1918, estimait que les pertes de l'épargne française à l'étranger était de l'ordre de plus de sept millions de francs depuis le début de ce siècle ; cette estimation, rapprochée de la déclaration de M. Germain, président du Conseil du Crédit Lyonnais en 1905, qui parlait d'une somme d'un milliard et demi de francs placés tous les ans en valeurs étrangères sur le territoire français, montre la proportion fort grande des pertes subies par rapport aux sommes placées. En 1913, le portefeuille français détenait entre autres pour 13 milliards de francs de fonds d'Etat russes et pour 4 milliards de francs de fonds d'Etat étrangers [1]. On ne sait que trop malheureusement ce qui est arrivé.

Evidemment, le placement de ces valeurs étrangères était tentant, en raison de l'intérêt supérieur qui était offert, signe d'une grande efficacité de l'emploi des capitaux investis. L'expérience n'a guère tardé à prouver le danger qu'il y avait à exporter en trop grande quantité les capitaux.

Certes, de sérieux avantages politiques peuvent être retirés pour un pays de placement qui serait fait à l'étranger, mais il ne faut guère en exagérer l'importance. « Si, dit Lysis, un prêt à l'étranger est pour vous une force durant les négociations, par contre, votre situation de créanciers est pour vous une faiblesse par la suite. »

Ils sont d'ailleurs fort nombreux ceux qui sont partisans d'une solidarité financière internationale et qui

(1) Voir proposition Chastanet, *J. O.* 21-1-25, n° 1071.

repoussent toute idée de nationalisme bancaire excessif, mais qui en en même temps reconnaissent qu'il ne faut pas aveuglément investir des capitaux à l'étranger. « Une bonne partie des milliards fournis à l'étranger par notre épargne, s'ils avaient été employés à compléter notre outillage national, à exploiter nos richesses, à développer notre production, auraient exercé sur nos changes une action tout aussi heureuse [1] », bien plus heureuse que placés soit en fonds d'Etats étrangers, soit dans des sociétés commerciales ou industrielles étrangères.

L'intérêt produit par une valeur étrangère peut être plus fort, c'est entendu, mais des avantages sérieux naissent du seul fait du placement en valeurs françaises : sans compter les risques encore plus nombreux du fait d'un placement lointain, de la différence de langue, de mentalité; il ne faut pas oublier que l'argent investi dans une valeur sert à un meilleur équipement de l'usine ou de l'entreprise, à une augmentation de salaires, à un développement économique de l'industrie qui rejaillit sur toute une région.

Actuellement d'ailleurs, il n'y a guère d'exportation en masse de capitaux français à l'étranger pour être placés en valeurs. Si on en croit l'*Economiste Européen*, voici quelle serait par exemple la décomposition en valeurs françaises et étrangères pour deux années (avant et après la guerre de 1914-18) :

	Fond d'Etat français	Valeurs Sociétés françaises	Valeurs étrangères
Année 1910..	106.000	779.000	4.726.000
Année 1924..	5.330.804	7.487.235	426.728

(1) Rapport Landry, *J. O.* 1918, Doc. parl., n° 5338.

Il importe cependant que l'on continue toujours très strictement à appliquer la loi du 31 mai 1916 [1], modifiée par l'article 32 de la loi du 31 décembre 1920 nécessitant l'autorisation pour l'émission de titres étrangers en France. Vis-à-vis des gouvernements étrangers il est préférable que l'autorisation ou le refus d'autorisation proviennent du ministre des Finances assisté du ministre des Affaires étrangères. Son contrôle devant s'exercer au moyen d'informations sérieuses prises par les services de ces ministères assisté de la collaboration du Conseil national des Banques françaises.

Actuellement, ni le seul fait de la création d'un titre en France, ni les négociations individuelles ne sont atteints par la loi dont le seul but est de contrôler le placement des titres négociables dans le public. « Pour toutes les valeurs existantes et faisant actuellement l'objet de négociations, pour toutes les valeurs déjà émises et introduites en bourse, elles pourront continuer comme par le passé à être exposées, mises en vente ou négociées en bourse ou en banque. L'interdiction ne s'applique qu'aux émissions ou introductions nouvelles. » (Observation Chastenet, Sénat, 30 mai 1916 [2].)

Les infractions à la loi de 1916 sont punies d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs (aujourd'hui 6.500 à 65.000 francs) et, en cas de récidive, d'un emprisonnement de un à deux ans et d'une amende de 65.000 à 162.500 francs, sauf application des circonstances atténuantes (art. 463 Code pénal).

D'autre part, les particuliers qui pourraient se trou-

(1) Voir page 90.

(2) Voir François-Marsal, *Encyclopédie de Banque et de Bourse*, t. 2, p. 74 et suiv.

ver lésés par l'inobservation de la loi sont en droit de déposer des plaintes et de mettre en mouvement l'action publique (art. 63 Code d'instruction criminelle).

Le banquier qui procède à l'émission d'emprunts étrangers, quel qu'il soit, doit actuellement, pour sauvegarder sa responsabilité personnelle, vérifier soigneusement si les indications portées au prospectus sont véridiques et si la constitution de la collectivité émettrice est régulière. Ce n'est qu'à cette condition qu'il accordera son concours au placement et s'il a tous apaisements personnels sur ces points.

Section III

PUBLICITÉ ET BILANS

Organisation de la publicité et bilans. Voilà encore une matière à réglementation en matière de banque.

« La protection de l'épargne ne peut être complètement assurée que si l'on contrôle les organismes d'agent et en particulier les banques. On aurait pu penser qu'il suffirait qu'un bilan soit établi pour que ce contrôle ait lieu par la lecture de ce bilan. Mais, comme l'a fait remarquer M. Sayous [1] : « Les banques allemandes avaient également résisté à l'établissement d'un schéma de bilan et après avoir établi un premier projet assez critiqué, la Stenpelvereingung ou Association des grandes banques berlinoises, en a établi un autre bien meilleur qui fournit des renseignements sur les points jugés intéressants à connaître en les classant dans un

(1) *Revue Economique internationale,* mai 1925.

ordre faisant mieux ressortir l'état de liquidité de la banque. »

C'est une chose indispensable que d'obliger les banques à donner des indications qui permettront de connaître quelle est leur situation.

Il existe une difficulté dans cette organisation. C'est de pouvoir concilier les deux principes de publicité de la situation par l'efficacité des chiffres français et le principe de discrétion des affaires. Ce n'est pourtant pas une raison pour que la majorité des bilans publiés par les banques soient souvent fort obscurs.

De nombreuses propositions considèrent l'avantage qu'il y aurait pour les déposants et créances des banques à connaître la situation de celles-ci, ont demandé la réglementation des bilans et notamment la création d'un bilan-type. Dès 1912, à propos de l'affaire Rochette, M. Daniel de Folleville [1] citant en exemple les solutions consacrées en Allemagne, Angleterre et Belgique, et demandait une réglementation de ce genre.

« Chaque année l'administration de chaque société doit dresser un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières de toutes les dettes actives et passives de la société, avec annexe contenant en résumé tous les engagements pris, ainsi que les dettes des directeurs, administrateurs, commissaires envers la société. L'administration forme le bilan et le compte de profits et pertes, dans lequel les amortissements nécessaires doivent être faits.

Le bilan mentionne séparément l'actif immobilisé, l'actif réalisable et au passif les dettes de la société envers elle-même, les obligations, les dettes avec hypo-

(1) *J. O.* Séance 20 mars 1912 Chambre des députés.

thèques ou gages et les dettes sans garanties réelles [1]. »

Depuis la proposition de MM. Ambroise Rendu (art. 4), Chastanet (art. 3), Vincent Auriol, Simon Reynaud on fait état d'une nécessité de réglementation des bilans.

M. Simon Reynaud y fait allusion dans l'article 3 de sa proposition [2] : « Les établissements de banque ou de crédit doivent en outre communiquer au ministre du Travail, à toute époque et dans les formes et délais qu'il détermine, tous les documents et éclaircissements qui lui paraissent nécessaires.

Et M. Fleury-Ravalin [3], assimilant les banques aux sociétés d'assurances sur la vie, demande la surveillance et le contrôle de l'Etat par l'obligation de publicité des sociétés.

A) *D'un bilan-type* [4].

Nous avons dit plus haut qu'à plusieurs reprises avait été étudiée et discutée la nécessité d'un bilan-type. En effet, des sympathies pour cette institution se sont manifestées très nombreuses. Il semble d'ailleurs que ce bilan-type, indépendamment de sa facilité plus grande d'étude en vue d'un contrôle efficace, soit devenu essentiel à notre époque avec le développement des organismes financiers dont les ramifications sont de plus en plus nombreuses.

Le Code de commerce disait simplement que « l'inventaire sera copié d'année en année sur un registre spécial à ce destiné » (art. 9, livre II), mais du temps

(1) De Folleville *J. O.* 21 mars 1912.
(2) *J. O.* 29 avril 1921, Doc. parl., n° 2600.
(3) *J. O.* 1925, Doc. parl., n° 2026.
(4) Pour tout ce qui se rapporte au droit comparé dans ce paragraphe nous nous sommes appuyés sur la thèse de M. Golaz déjà cité.

s'est écoulé depuis l'époque où cet article fut rédigé et le caractère économique a considérablement évolué depuis. Avec le développement du commerce et de l'industrie, les organismes bancaires se sont amplifiés, étendus. L'appréciation de la marche d'une société, facile autrefois, ne l'est plus maintenant. Un bilan détaillé, véritable résumé de la marche de la banque, doit être fait périodiquement en vue de donner tous renseignements utiles à tous ceux qui peuvent y avoir intérêt.

Il faut rappeler les sages paroles de M. Ribot qui, à la Chambre, disait au début de la guerre de 1914-18 : « Nous aurons à voir quand cette crise sera passée, quelles précautions il y aura lieu de prendre pour obliger les banques... et aussi à publier des bilans qui fassent mieux apparaître leurs disponibilités et leurs engagements. »

Notons qu'en Allemagne la publication de bilans obligatoirement détaillés n'a causé aucun tort au développement des banques. Et M. Sayous répondait à une critique de M. le Dr Riesser (1) sur l'impossibilité du public à comprendre un bilan détaillé (2) : « ...si les bilans détaillés n'étaient consultés que par quelques centaines de personnes ou même par quelques personnes seulement, ils auraient leur utilité du moment où celles-ci pourraient saisir de leurs observations l'opinion publique. »

Il n'y a pas qu'en Allemagne où on a estimé qu'une intervention législative était nécessaire dans la confection des bilans.

La Suisse a établi un bilan-type. Ce bilan-type n'est

(1) *Die Ddeutschen Grossbandsen*, p. 476.
(2) *Revue Economique intern.*, mars 1922.

d'ailleurs obligatoire que pour les banques d'émission. Les autres sociétés, banques de dépôts et banques d'affaires en particulier restent libre aux termes de la loi du 11 juin 1881, de déterminer dans leurs statuts le mode d'établissement du bilan.

En Angleterre, le Parlement a voté en 1907 une loi qui réglemente le bilan. Celui-ci doit renfermer un résumé de l'actif et du passif de la compagnie, « disposé sous des rubriques d'après un modèle annexé, ou de la manière qui s'en rapproche le plus suivant que les circonstances le permettront ».

En Italie il est simplement dit à propos du bilan, dans le Code de commerce, qu'il doit mettre en évidence « et mérité » les profits réels et les pertes.

En Belgique la commission du Sénat a dû, en 1883, renoncer par suite de diverses circonstances, à un projet qu'elle avait élaboré sur la création d'un bilan-type. Il ne reste de ce projet qu'un texte : « Le bilan doit mentionner séparément l'actif immobilisé, l'actif réalisable et au passif les dettes de la société envers elle-même, les dettes de la société avec hypothèques en gage, et les dettes sans garanties réelles. » Ce texte fut voté par le Sénat belge.

Aux Etats-Unis le système des bilans-types est en faveur pour certaines entreprises. Parmi celles-ci on relève les banques nationales qui doivent se conformer, quant à la réglementation de leur bilan, au modèle fixé par le département des Finances. De nombreuses critiques sont faites par les comptables, à propos de la réglementation de ces bilans, mais ces critiques ne s'adressent nullement à la réglementation des bilans des banques. Elles s'adressent aux bilans de certaines catégories d'entreprises pour lesquelles la création d'un

bilan-type était moins nécessaire, comme par exemple les Compagnies de transport.

Notons aussi qu'en Hollande, en 1910, les Chambres ont été saisies d'un projet de loi tendant à réglementer l'établissement des bilans des sociétés anonymes. La commission qui avait élaboré le projet avait proposé que l'on fasse une énumération exacte et complète de ce que le bilan et le compte « profit et pertes » devrait contenir. Cette dernière disposition n'a pas été adoptée.

En Autriche la loi spécifie que le mode de répartition des bénéfices doit être précisé dans les statuts.

En Bulgarie le Code de commerce (art. 207) impose aux statuts des règles prises à propos de l'estimation des immeubles, de l'évaluation des obligations, des amortissements. Et il en était de même autrefois en Serbie avec la loi du 10 décembre 1896.

En Suède, où la réglementation bancaire est développée, il est imposé aux banques un bilan mensuel type très détaillé. Il renferme 47 rubriques. Il contient en outre un appendice donnant des renseignements utiles.

En Espagne la loi du 21 septembre 1922 a publié le modèle du bilan qui est imposé aux banques.

En Colombie, depuis le 13 juillet 1913, les banques doivent tous les deux mois donner au superintendant des banques leur bilan qui est établi suivant un type standard.

On se rend aisément compte qu'on ne peut guère concevoir l'existence d'un bilan-type s'appliquant non seulement aux banques, mais à toutes les sociétés. C'est pourtant ce que dans plusieurs pays étrangers on a essayé de faire, on n'est guère arrivé qu'à un échec ou

à un résultat médiocre [1]. Les opérations d'une société de transports, d'une société de distribution d'électricité ou d'une banque n'ont guère de points communs.

Si les sociétés commerciales présentent une grande diversité dans la nature de leurs opérations, diversité telle qu'on peut difficilement penser à réglementer le mode d'établissement de leurs bilans, il n'en est plus de même en ce qui concerne les banques.

Il n'y a pas là toutes ces questions qui font obstacle à la réglementation des comptes dans les sociétés industrielles ou commerciales : mode d'évaluation d'un prix de revient, valeurs des marchandises stockées, amortissement de matériel. Rien de semblable dans le bilan d'une banque. Comme il n'y a rien qui ne puisse rester secret dans le bilan, tout le problème consiste à ce que les éléments qui composent le bilan soient présentés avec exactitude afin d'établir un « reflet exact de la situation bancaire » [2].

Il ne faut plus que l'on trouve dans un bilan cet extrême laconisme, environné d'obscurité, trop souvent voulu, ni à l'autre extrême, « qu'il soit une photographie nette et précise de la situation de la société [3] », car une photographie reproduit indistinctement tous les détails. Le bilan doit choisir et grouper avec netteté et précision.

Actuellement, quand on rapproche plusieurs bilans, on s'aperçoit tout de suite que les uns sont plus détaillés que les autres. Certains postes figurent sur les uns, et

(1) Questionnaire M. Neymars (Séance de la Commission extra-parlementaire du 10 mai 1903) ,rapporté par M. Chastanet. *J. O.* 20-12-28.

(2) Voir Jean Lorin, *Politique des Banques françaises de dépôts et ses rapports avec la situation du marché monétaire.*

(3) *J. O.* 21-1-25, Doc. parl., n° 1071.

ne sont pas sur d'autres : Par exemple des éléments comme Portefeuille et Effets à l'encaissement se trouvent groupés dans certains bilans et distincts dans d'autres. M. de la Bletterie signalait notamment avec justesse que l'on peut s'étonner aussi de ne pas trouver à l'actif dans le bilan du Crédit Lyonnais et de la Société Générale, la contre-partie du chapitre « Acceptations » du passif, alors que le Comptoir d'Escompte la fait apparaître sous la dénomination de « comptes débiteurs par acceptations » ou « crédits d'acceptations garanties ». Pour les deux premiers établissements, ces sommes sont comprises dans le total des comptes courants débiteurs. »

Ces choses, qui peuvent être évitées, ne peuvent plus reparaître avec l'existence d'un bilan-type.

Différents projets de bilan ont été proposés. Nous en avons trouvé un, fort détaillé et particulièrement intéressant dans l'ouvrage de M. Jean Lorin sur « la politique des banques françaises de dépôts et ses rapports avec la situation du marché monétaire [1] ». Un autre, assez semblable, avec cependant quelques légères modifications dans la thèse de M. Ch. Gobaz, sur « les diverses propositions de lois déposées au cours de ces dernières années sur le Contrôle et la Réglementation des banques ». Ces deux modèles de bilans étant particulièrement proposés pour s'appliquer aux banques de dépôts [2].

De l'étude de ces bilans on peut dégager quelques idées dont l'explication conviendrait aux bilans-types.

« Tout établissement bancaire établira aux 31 mars,

(1) Paris, 1923.

(2) Voir à la fin de cette section, pages 116 et 117, le modèle de bilan présenté par M. Lorin.

30 juin, 30 septembre et 31 décembre de chaque année un bilan strictement conforme au modèle publié dans la présente loi. L'affichage de ce bilan... remplira un panneau de 1 m. 40 × 1 m., qui sera disposé dans chaque siège d'exploitation, en un lieu particulièrement fréquenté du public, de façon telle que la lecture en soit extrêmement aisée », dit M. Golaz dans le projet qu'il donne de publicité du bilan.

Il importe en effet que la publicité de ce bilan standard soit fort bien faite et que tous puissent le consulter. Il y aurait ainsi une sorte de contrôle effectif de l'opinion publique sur la gestion des banques.

Notons tout de suite l'avantage qui pourrait résulter de ce contrôle, avantage qui a été mis en lumière par M. Lorin [1] : Le public, par la lecture d'un bilan qu'il lui serait facile de connaître, serait à même de connaître les possibilités de la banque au cas où les déposants viendraient en trop grand nombre réclamer le remboursement de leurs disponibilités. La banque se trouvant donc à tout moment exposée à voir s'effectuer de grands retraits de fonds conserverait une « situation extrêmement liquide, se préoccuperait essentiellement de donner à leurs dépôts des emplois d'une réalisation facile. De même, en raison de l'appoint que pourrait constituer éventuellement la portion de leur actif réalisable à terme, il y a tout lieu de croire qu'elles se montreraient beaucoup plus réservées à l'égard des affaires n'offrant pas toutes garanties de solidité. Les industriels et les commerçants sérieux y gagneraient par suite des appuis extrêmement précieux ».

Ces avantages résultant du contrôle du public ne seraient évidemment pas à négliger. Evidemment ils

(1) Voir pages 662 et 663.

impliquent une certaine éducation financière et bancaire de ce public. Mais c'est une tâche que des journaux financiers, des revues pourraient accomplir, sans compter la connaissance de quelques personnes autorisées, suffisent facilement pour expliquer ce qu'il en est à l'opinion publique.

Mais pour qu'une telle publicité de bilan standard soit efficace, il ne suffit pas que tous les trimestres on expose la situation de la banque sur des panneaux de grandes dimensions et bien exposés. Il faut encore que la lecture de ce bilan soit d'une clarté suffisante et d'une compréhension facile.

Donc nécessité d'un bilan bien en ordre, laissant facilement se former une opinion : Pour ceux qui veulent connaître rapidement la situation de la banque il faut des rubriques récapitulatives. Ces rubriques contiendraient chacune un certain nombre de compartiments précis, qui donneraient à tous ceux qui seraient soucieux de connaissances plus précises, tous les renseignements désirables.

C'est ainsi que le bilan présenté pour les banques de dépôts par M. Golaz contient six chapitres récapitulatifs répartis ainsi : trois à l'actif et trois au passif.

A l'actif : 1) actif disponible et actif à court terme; 2) actif réalisable à terme; 3) immobilisation.

Au passif : 1) ensemble des exigibilités à vue et à court terme; 2) ensemble du passif exigible à plus de trois mois; 3) ensemble des ressources propres.

C'est dans cette troisième rubrique que l'on ferait rentrer : le capital de la banque, les réserves parmi lesquelles celle dont nous demandons l'obligation par une loi : réserve réalisée sur les bénéfices de la banque.

Chacun de ces chapitres groupe de nombreuses pré-

cisions dont ce serait le rôle de la loi sur l'établissement de bilan-type de défini, donner le nombre et la définition.

Actuellement toutes les grandes banques publient des bilans à des époques déterminées et fixes que tout le monde peut consulter. On ne pourrait que leur demander de détailler un peu plus les chapitres de leur bilan et de l'établir suivant un type fixe, uniforme pour toutes les banques. Les petites banques ne publient pas de bilans. Souvent, d'ailleurs, elles n'ont guère intérêt à le faire, soit que leur activité apparaisse par le bilan comme peu importante par rapport aux grands établissements, soit, pour une jeune banque, qu'elle ne soit pas suffisamment solide et qu'elle ne tienne pas à faire connaître le résultat de son travail. Ce sont là des raisons plausibles évidemment, mais qui ne nous apparaissent pas suffisammentes pour ne pas demander l'établissement obligatoire d'un bilan-type. Aux banques de faire ressortir que pour être régionale ou jeune leur situation financière n'en est pas moins bonne. Cela sera plus facile d'ailleurs si le principe de la solidarité des banques est admis.

Suivant l'exemple donné par de nombreuses sociétés, comme la Compagnie du P. L. M., qui publie son rapport une dizaine de jours avant l'assemblée générale annuelle, il serait bon que tous les documents relatifs à la gestion de la banque, dont les bilans soient connus par tous moyens désirables par tous les intéressés au moins une semaine avant l'assemblée.

Rappelons à ce propos l'article 4 de la proposition de M. Rendu qui demande la communication au Conseil National des Banques, des bilans annuels, avant que ceux-ci ne soient publiés. Le Conseil aura toute faculté

pour « présenter des observations aux assemblées générales.

B) *Documents annexés aux bilans-type.*

Il ne suffit pas, pour que toute la publicité désirable soit faite, qu'un bilan-type, détaillé et clair, soit établi à des dates fixes et régulières.

Il est nécessaire que de grandes précisions soient données à tous ceux qui s'intéressent à la gestion des établissements bancaires. De semblables précisions ne pourront que faciliter l'action des agents chargés du contrôle nécessaire à toute réglementation sérieuse de la profession de banquier.

Nous avons dit qu'il était d'une nécessité absolue pour que la réforme bancaire soit efficace en ce qui concerne l'établissement des bilans-types que ces bilans soient clairs et de plus compréhensibles possibles. D'où nécessité de donner un ensemble de tout ce qui est nécessaire sans rien détailler.

Ce qui est suffisant pour la lecture d'un simple bilan, lorsqu'il s'agit d'avoir assez vite les renseignements nécessaires, ne l'est plus quand on veut avoir plus de précision ou que l'on veut contrôler quelque peu.

Ces précisions seront apportées par les documents annexés à la suite du bilan.

M. André Sayous a dit [1] avec raison que « dans les banques, comme dans toutes les entreprises, les événements regrettables sont surtout la conséquence des faits individuels de leur directeur », et M. Jeannerey [2] a déclaré au Sénat, en parlant de la Banque Industrielle

(1) *Revue Economique int.*, janvier 1923.
(2) Voir *J. O.* 23 février 1922.

de Chine en déconfiture : « Des folies ont été commises. Comment appeler d'un autre nom le fait d'avoir, sur l'argent des déposants, consenti à une société sans passé, sans surface, un découvert qui s'élèvera, croit-on, à 155 millions? Celui d'avoir toléré, sinon provoqué l'ouverture à des particuliers sans crédit réel de comptes dont les soldes débiteurs ont atteint jusqu'à 8 ou 10 millions. »

Ce sont là des choses qui n'apparaissent pas à l'actif d'un bilan. Ce sont pourtant des choses qu'il est nécessaire de connaître et d'éviter.

Nous citerons en exemple le cas de la Banca di Sconto, dont le capital en 1918 était de 180 millions de lires, en 1919 de 385 millions de lires. En 1921, « la contre-partie de ses 4 millions de dépôts était représentée pour le nombre énorme de 3 milliards en participations industrielles [1] », dont le recouvrement était fort lent et de plus avec des risques très grands. Cette banque italienne s'était notamment engagée dans des affaires qui avaient besoin de subventions supérieures au capital de la banque, comme l'Ansaldo, où elle avait mis 750 millions. Il suffit de rapprocher ce chiffre de ses 315 millions de capital pour être éclairé.

Si ces engagements avaient été publiés, par exemple tous les trimestres, on peut penser que la banque ne se serait pas engagée avec le groupe Ansaldo pour une aussi forte somme plus de deux fois supérieure à son capital. La banque se serait arrêtée sur cette pente dangereuse. Le public et tous ceux qui s'intéresseraient à la bonne marche des affaires de la banque, serait intervenu. Des retraits de dépôts fort nombreux auraient

(1) Thèse Bureau, *Crise bancaire de* 1921-23. Paris, 1923.

averti suffisamment à temps les directeurs de la banque di Sconto du danger couru.

Il serait donc bon qu'à la suite du bilan standard, il soit annexé obligatoirement un tableau mentionnant tous les engagements faits par la banque avec toutes les entreprises [1]. Et cela sous peine de sanctions sévères. Evidemment, comme il serait bon en vue d'un contrôle de sécurité, de savoir avec quelle société la banque perd de tels engagements, il ne conviendrait pas qu'un tel document contienne uniquement une énumération de chiffres, mais qu'en même temps il indique avec qui il s'engage. Cela éviterait des fraudes possibles, et en outre, il faut tenir compte du fait qu'il est des sociétés avec lesquelles une banque peut s'engager plus qu'avec d'autres, sans toutefois dépasser un certain pourcentage du capital de la banque en vertu de la nécessité du fractionnement des risques. On peut cependant craindre que cette publicité n'aie de graves inconvénients pour les entreprises qui ont emprunté. Le public serait peut-être trop au courant de l'activité et des moments plus ou moins difficiles des entreprises. La défiance du public devant les faits trop précisés pourrait être dangereuse pour l'entreprise. Mais il n'est pas nécessaire que ces documents annexes soient consultés par le public. Il suffirait simplement qu'il soient établis pour être présentés et examinés par les personnes chargées du contrôle des banques. Cela semble suffisant.

(1) *J. O.* Doc. parl. 1912, n° 2212.

MODÈLE DE BILAN (1)

ÉTABLISSEMENT X .....

Situation arrêtée à la date du .....

ACTIF

ACTIF IMMÉDIATEMENT DISPONIBLE

Encaisse	a^1		
Fonds à la Banque de France	b^1		
Fonds disponibles dans les Banques..	c^1		
	y^1		
Coupons à encaisser	z^1		
	X^1	...	X^1

ACTIF RÉALISABLE A COURT TERME

Bons du Trésor Français à moins de trois mois	a^2		
Effets de commerce escomptables par Banque de France	b^2		
	X^2	...	X^2
ENSEMBLE DE L'ACTIF IMMÉDIATEMENT DISPONIBLE ET RÉALISABLE A COURT TERME	A	...	A

ACTIF RÉALISABLE A TERME

Reports sur places françaises	a^3		
Reports sur places étrangères	b^3		
	X^3	...	X^3
Bons du Trésor français à plus de 3 mois	a^4		
Effets de commerce sur France à plus de 3 mois	b^4		

PASSIF

PASSIF EXIGIBLE A VUE

Comptes de chèques et d'escompte..	a'1		
Comptes courants créditeurs	b'1		
	A'		
ENSEMBLE DU PASSIF EXIGIBLE A VUE ..	A'	...	A'

PASSIF EXIGIBLE A TERME

Bons à échéance fixe à 1 mois	a'2		

çais	a6		X6
Correspondants débiteurs français..	b6		
Comptes courants débiteurs étrangers	a7		X7
Correspondants débiteurs étrangers	b7		
	X8	...	X8
ENSEMBLE DE L'ACTIF RÉALISABLE A TERME	B	...	B
IMMOBILISATION			
Actions de Sociétés filiales cotées à la Bourse de la présente date ...	a9	...	a9
Titres en portefeuille et émissions..			
X actions de telles valeurs cotées à la Bourse de la présente date	a10		
X obligations de telles valeurs cotées à la Bourse de la présente date	b10		X10
ENSEMBLE DES IMMOBILISATIONS	C	...	C
Immeubles sociaux			D
Actionnaires (appel différé sur actions)			E
TOTAL DU BILAN			F

	a'3		
Acceptations à payer sur provisions	b'3		X3
ENSEMBLE DU PASSIF EXIGIBLE A TERME	B'	...	B'
Réserve légale	a'4		
Réserve extraordinaire	b'4		X'4
Capital social	a'5		X'5
Ensemble des ressources appartenant à la Société en toute propriété	C'	...	C'
Comptes de profits et de perte. Bénéfices de l'exercice en cours..			D'
TOTAL DU BILAN			F'

Certifié conforme aux écritures.

La Commission de Contrôle : *Le Président du Conseil d'Administration :*

(1) D'après M. Jean LORIN (*Politique des banques françaises de dépôts et ses rapports avec la situation monétaire actuelle*, Paris 1923).

Section IV

DES JOURNAUX FINANCIERS ET DU DÉMARCHAGE

Il ne faut pas se contenter de réglementer simplement ce qui a trait strictement à la profession de banquier pour sauvegarder les clients d'une banque. Il y a des à-côtés qu'il ne faut pas complètement négliger, car indirectement ils agissent sur le commerce de l'argent.

Parmi ceux-ci notons l'existence de journaux financiers, et le démarchage.

A) *Les journaux financiers.*

Il est nécessaire que le personnel qui se livre à des opérations de banque soit épuré des mauvais éléments qui ont pu se glisser dans ses rangs. Nous avons vu là le rôle important de la loi du 19 juin 1930.

Mais s'il convient de s'assurer de l'honorabilité de tous ceux qui s'occupent du commerce de l'argent, il convient aussi de ne pas laisser de côté ceux qui éditent ou rédigent la presse financière. Le rôle joué par ces feuilles peut être fort néfaste. Il convient d'y porter remède. Il y a trop de feuilles douteuses qui trompent la clientèle soit en leur jetant l'appât d'affaires louches, soit en leur recommandant telle ou telle banque plus ou moins suspecte. Des directeurs de banques ne craignent pas de faire de la publicité pour leurs établissements dans des feuilles qui sont prêtes à donner tous les renseignements désirables. Celles-ci ne s'occuperont guère de la garantie des établissements pour lesquels elles font de la publicité. Pourvu que cette publicité soit payée un bon prix, c'est tout ce que l'on demande.

Il importe qu'une surveillance très grande de ces feuilles financières soit adoptée. Cela ne pourra qu'empêcher des faits évidemment très regrettables de se reproduire. Pour que le public, toujours trop crédule et facile à attirer par des amorces brillantes, ne soit plus séduit par les annonces de certains journaux financiers, le mieux qu'il y ait à faire, c'est de surveiller ces publications.

MM. Chastanet et Antériou [1] citent l'exemple du sieur Gueugnon qui dirigeait en 1928 le *Petit Economiste*, « journal de finance, de banque et journal de chantage à ses heures. Comme le nom de Gueugnon était un peu trop connu, ce dernier eut recours à des pseudonymes, par exemple à celui de Raoul Darmoy ». Si l'on examine les états de service de Raoul Darmoy on est tout de suite édifié : « 11 novembre 1908, tribunal de Lyon : quatre mois de prison pour chantage; 10 mars 1910, même tribunal : quatre mois de prison pour escroquerie; 10 mai 1910 : deux mois de prison pour abus de confiance; 11 mai 1910 : dix-huit mois de prison pour abus de confiance; 17 novembre 1910, tribunal de Chambéry : un an de prison pour abus de confiance; 5 décembre 1912, tribunal de Lyon : quatre ans de prison pour escroquerie; 28 février 1916 : dix mois de prison pour escroquerie et abus de confiance; 1er mars 1917 : un mois de prison pour tentative de chantage; 18 juin 1927, tribunal de Nice : six mois de prison pour escroquerie.

Ainsi, malgré un si beau casier judiciaire, le dénommé Raoul Darmoy pouvait encore donner des conseils financiers (!) au public qui n'était probablement que trop disposé à le croire.

(1) *J. O.* du 11 déc. 1928, Doc. parl., annexe n° 440.

Et les auteurs de ce projet de loi tendant à réglementer l'exercice de la profession de banquier concluaient avec quelque raison : « N'est-ce pas un scandale? Hélas il n'est pas isolé. Mais c'en est assez pour que des mesures soient prises en vue de protéger les épargnants. »

Réglementer la publication des feuilles financières, c'est par contre-coup une modalité de la réglementation du commerce de l'argent.

Pourtant rien n'a été fait en cet ordre de choses. Des feuilles financières suspectes continuent de paraître et ce n'est que lorsqu'elle accomplit une besogne néfaste que l'on s'émeut. Bien plus : N'a-t-on pas vu d'ailleurs, récemment, tandis que M^me^ Hanau et ses collaborateurs financiers étaient en prison, leur journal continuer de paraître.

Les auteurs de projets de loi, lorsqu'ils ont parlé de l'importante question des feuilles financières, se sont bornés à ne le faire qu'avec imprécision. Ils se sont contentés de parler de réglementation ou de surveillance, sans préciser ou apporter de détails sur ce qu'il conviendrait de faire. Quant à nous, il nous semble qu'il serait nécessaire, en plus de la surveillance et du contrôle de la véracité des informations paraissant dans les feuilles financières, que l'on étende aux directeurs, rédacteurs en chef et administrateurs de ces feuilles, les conditions de moralité et de capacité nécessaires pour être banquier.

B) *Le démarchage.*

Le démarchage est heureusement réglementé depuis le 24 mars 1931. Une loi a été finalement votée par la

Chambre à ce sujet. Il importe donc simplement maintenant que cette loi soit appliquée très strictement.

L'article 1er de la loi indique que « l'offre habituelle à des tiers fait verbalement ailleurs que dans le local ou au siège d'une exploitation bancaire de valeurs mobilières françaises ou étrangères, ou le fait de recommander habituellement dans les mêmes conditions l'achat de ces valeurs au public sont soumis à la réglementation prévue par la présente loi ».

Par l'article 2, le démarchage est interdit à domicile « en vue de participation financière, soit en France, soit à l'étranger ».

Les banquiers (d'après l'article 7 du projet de loi) sont civilement responsables du dommage causé par les actes accomplis par leurs démarcheurs. Il y a là une application de l'article 1384 du Code civil.

On ne peut qu'approuver la réglementation adoptée ainsi contre le démarchage. La législation française n'a d'ailleurs sur ce point fait que suivre l'exemple donné par des législations étrangères, la législation anglaise notamment.

Le rôle néfaste du démarchage et la nécessité de la réglementation aux banquiers d'employer des démarcheurs [1] apparut très nettement lors de récents scandales financiers. L'affaire de la *Gazette du Franc* fut suggestive à cet égard.

Le démarcheur à la solde du banquier pénètre dans les maisons et en causant arrive à entrer dans la confiance de ceux qu'il visite. Sous prétexte de les intéresser dans une excellente affaire dont il fait miroiter les gros

(1) Parmi les propositions de lois qui demandèrent la suppression du démarchage, citons celles de M. Chabrun, de M. Pezet, de M. Daladier, de M. Bonnevay.

intérêts produits, il se fait remettre des sommes d'argent, souvent toutes les économies de ses victimes. « Chacun connaît personnellement, écrit M. Pezet, le cas d'employés, d'artisans, de fermiers, de métayers qui, séduits par le mirage de multiplier leur avoir et d'acquérir ainsi le magasin, l'atelier, le petit domaine de leur rêve, ont confié leurs économies à des démarcheurs en échange de papiers bientôt dénués de leur valeur. » Cette action combinée avec celle des journaux financiers dont nous avons parlé précédemment [1] montre le danger qu'il y aurait pour la sécurité publique si l'on ne réglementait pas les éléments connexes de la profession bancaire.

M. Jèze [2] rapporte avoir reçu une lettre d'un démarcheur protestant contre une telle réglementation et déclarant que des gens très honorables exerçaient cette profession. Il ajoutait à cela : « Les démarcheurs auront beau protester, les faits sont là pour prouver que dans tout krach les victimes ont été amenées par milliers par des démarcheurs habiles... Le démarchage à domicile étant à la base de tous les grands krachs financiers et présentant des dangers manifestes et inévitables, le plus sage est d'interdire le démarchage à domicile, même si quelques démarcheurs honnêtes et consciencieux en souffrent. »

Ce rigorisme ne nous semble pas excessif. C'est celui qui doit s'appliquer d'ailleurs à toute la réglementation bancaire. La sévérité de celle-ci, ce qui ne veut pas en empêcher la souplesse, est nécessaire si l'on veut arriver à un résultat vraiment efficace.

La loi du 19 juin 1930 suppose des sanctions (empri-

(1) Voir page 118.
(2) Voir *Journal des Finances*, 4 janvier 1929.

sonnement, amendes, fermeture de l'établissement). Nous en parlerons plus loin [1].

Il est évident qu'une réglementation générale de la profession de banquier implique l'existence d'une organisation bien établie des sanctions à appliquer en cas de manquement aux règles fixées.

Il importe avant tout, dans l'établissement de ces sanctions, qu'elles ne puissent nuire à l'entreprise bancaire et cela vise la nécessité de n'ordonner la fermeture d'un établissement que dans des cas très graves et qui doivent rester exceptionnels. La sanction doit surtout frapper l'auteur de l'infraction, et elle ne doit pas être platonique si l'on veut qu'elle ait un résultat efficace. Toute sanction doit non seulement être une sorte de punition, mais en même temps doit servir d'exemple. C'est pour cela que nous jugeons peu efficace la sanction proposée par M. Rendu [2] dans sa proposition de loi : « Le Conseil national peut présenter des observations aux assemblées générales des banques d'émissions de crédit. » Il n'y a là qu'un simple avertissement qui, dans la majorité des cas, ne peut conduire à un résultat suffisant.

Section V

RÉGLEMENTATION DES SUCCURSALES ETRANGÈRES EN FRANCE

Certains députés — notamment M. Landry, le 7 mars 1916, MM. Debierre et Chastanet [3] — ont proposé des

(1) Voir page 127.
(2) Proposition de loi 19 janvier 1922. *J. O.* Doc. parl., n° 3761.
(3) *J. O.* Doc. parl. Chambre, 1925, annexe 1071.

mesures contre les succursales qui seraient établies en territoire français par des banques étrangères.

Cette question, qui a donc été envisagée, mérite qu'on s'y arrête quelque peu. Il y a encore la matière à réglementation de la profession de banquier.

M. Landry demandait simplement certaines restrictions ayant pour motif la sauvegarde des intérêts nationaux et la sûreté publique. Il ne faut pas oublier qu'à ce moment la France était en état de guerre et que cela devait influer sur la proposition de M. Landry. Ce député demandait qu'il ne soit cependant pas dérogé aux conventions internationales qui régissent chez nous les entreprises étrangères. Quant à MM. Delbierre et Chastanet, ils demandent dans l'article 1[er] de leur initiative, une banque en France. C'est donc une réglementation très rigoriste qu'ils réclament.

Que voyons-nous à ce sujet en droit comparé? (1)

En Angleterre, les succursales étrangères ne peuvent être admises au Clearing House. Au marché des « brokers », le papier des banques étrangères qui sont établies en Angleterre, n'est escompté qu'avec une sorte de pourcentage de taxe.

En avril 1918, à la demande de Lord Balfour, on examina une proposition tendant à l'obligation pour les banques étrangères d'obtenir l'autorisation préalable, mais rien ne fut décidé.

En Belgique, les banques françaises ont les mêmes avantages (et les mêmes restrictions) que les banques belges. Egalité de traitement.

En Espagne, avant la révolution de 1931, les banques étrangères payaient une taxe proportionnelle au capital de l'établissement.

(1) Voir Thèse M. Golaz, Paris, 1927.

En Finlande aucun Français ne peut établir un établissement bancaire.

En Italie, grande sévérité en ce qui concerne les banques étrangères.

Au Portugal, et cela est assez curieux [1], un capital minimum de 500.000 escudos est nécessaire à toute banque portugaise pour pouvoir exister, tandis que le gouvernement n'impose qu'un minimum de 250.000 escudos aux banques étrangères qui établissent des succursales dans le pays.

En Suède, il existe une loi qui prescrit que toutes les banques, qu'il s'agisse de banques nationales ou de succursales étrangères, doivent avoir obtenu l'autorisation gouvernementale pour pouvoir fonctionner.

Dans l'Etat de New-York il faut, en vertu de la General Corporation Law, que les succursales étrangères aient obtenu une autorisation spéciale du superintendant des banques pour recevoir des dépôts et pour pratiquer l'escompte. Dans presque tout le territoire des Etats-Unis, du reste, une banque étrangère ne peut pas recevoir des dépôts.

Or, en France actuellement, les succursales de banques étrangères garde le statut propre à la législation de leur siège social. Elles sont néanmoins soumises, cela est absolument nécessaire, à nos lois de police.

Cela est, semble-t-il, suffisant, si l'on veut bien étendre à toutes les succursales de banques étrangères établies en France, toutes les lois qui réglementent ou doivent réglementer l'activité bancaire en France : Il est bien certain que des lois qui réglementeraient l'établissement du bilan et la publicité des banques, conduiraient les succursales étrangères à adopter une forme

(1) *Economiste Européen,* 17 avril 1925.

nationale pour les sièges qu'elles auraient en France. On aurait ainsi des sociétés qui, en France, seraient bien plus françaises qu'étrangères.

Le régime qui consisterait à interdire aux banques étrangères telle ou telle opération pour le seul motif qu'elles sont étrangères, ne nous vaudrait dans les autres pays qu'un système de représailles. C'est à cela que conduirait par exemple la proposition du député Gérald qui proposait un impôt supplémentaire sur le capital et les opérations de ces banques et l'interdiction de dépôts et de certaines émissions.

Quant au projet du gouvernement français, publié en février 1922 [1], qui se proposait d'établir le régime des banques étrangères en France sur la réciprocité internationale, il aurait le grave inconvénient de manquer totalement d'uniformité. Les quelques aperçus de la réglementation des pays étrangers nous donnent une idée de la diversité de régime qui existerait en France : pour les unes il faudrait l'autorisation, ou bien l'existence d'un certain minimum de capital, pour d'autres, il y aurait égalité de traitement, etc...

(1) Voir *J. O.* 7 février 1922.

TROISIÈME PARTIE

CONTROLE ET SANCTIONS D'UNE RÉGLEMENTATION DE LA PROFESSION DE BANQUIER

Poser des principes de réglementation et édicter des lois sont certes des choses excellentes, mais malheureusement d'une insuffisance flagrante si on ne se contentait que de cela. Il faut encore assurer le respect de cette réglementation. Donc nécessité de prévoir des sanctions qui en assurent l'application de la loi et nécessité aussi évidente d'un contrôle constant législateur qui assure l'efficacité de la réglementation de la profession de banquier et du commerce des banques.

On ne peut pas dire que rien n'existe en cet ordre de choses. Le législateur de 1930 a prévu certaines sanctions et un contrôle réel pour assurer l'observation des articles premier et second de la loi.

CHAPITRE PREMIER

Sanctions et contrôle existant actuellement

I

Les sanctions prises par la loi de 1930 sont de différents genres : des peines — une fermeture d'établissement dans le cas spécial où il y aurait récidive, — des déchéances.

A) *Peines prévues par la loi du 19 juin 1930.*

Elles sont indiquées dans l'article 3 de la loi : « Quiconque contrevient à l'interdiction prononcée par les deux articles précédents sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus et d'une amende de 1.000 francs au moins et 10.000 francs au plus ou de l'une de ces deux peines seulement.

B) *Fermeture de l'établissement en cas de récidive.*

Cette mesure très grave n'a été admise qu'en cas de récidive du délinquant et dans le seul cas où l'établissement aura été dirigé, administré ou géré par le délinquant récidiviste.

Il s'agit là évidemment d'une récidive de délit à délit.

Il importe de remarquer que cette fermeture d'établissement peut causer un tort sérieux à des tiers puisque ses conséquences dépassent la personne même du délinquant. Cependant ce délit se rattache à l'idée qu'il faut empêcher par tout moyen l'usage de quelque chose dont un mauvais usage a été fait [1].

C) *Déchéances pour ceux qui auraient contrevenu aux règles de la loi.*

L'article 4 les indique : « Quiconque aura été condamné par application de la présente loi ne pourra être employé, à quelque titre que ce soit, dans l'établissement qu'il exploitait ou par la société qu'il dirigeait, administrait ou gérait ou dont il avait la signature. En cas d'infraction à cette interdiction, le délinquant et son employeur seront punis des peines portées au paragraphe 1[er] de l'article 3 ci-dessus, et le tribunal pourra ordonner la fermeture de l'établissement.

Nous avons déjà parlé [2] de cet article précédemment quand nous traitions de la réglementation de l'accès à la profession de banquier. Nous avons déjà dit qu'il était malheureux qu'il ne soit parlé que d'interdiction dans l'établissement que le délinquant exploitait déjà. L'intérêt pratique de l'article 4 reste trop restreint.

De même nous avons parlé [3] précédemment de la question de complicité dans les délits de la loi du 19 juin 1930.

(1) Voir Garraud, *Précis de Droit criminel.*
(2) Voir page 42.
(3) Voir page 41.

Cette loi prévoit les mêmes peines pour les complices que pour le ou les auteurs principaux du délit.

II

Pour assurer l'application de la loi, le législateur a institué des mesures qui, pense-t-il, permettront au parquet de surveiller l'application de la loi.

L'article 5 de la loi oblige le greffier du tribunal de commerce à transmettre au procureur de la République la déclaration de toute personne qui se propose de faire des opérations de banque. Au procureur de la République à vérifier le casier judiciaire des requérants.

Cet article renvoie à la loi du 18 mars 1919 qui ordonne que tout commerçant français ou étranger se fasse immatriculer sur le registre du commerce dans le mois de l'ouverture de son fonds de commerce : sa déclaration comporte des renseignements sur l'état civil du commerçant, sa nationalité, le commerce qu'il exerce ou compte exercer.

La loi du 19 juin 1930 prévoit une extension de la loi de 1919 aux banquiers. Et un paragraphe de l'art. 5 déclare que « toute déclaration portant modification de l'immatriculation sera transmise dans les mêmes conditions.

Il s'ensuit que le procureur de la République peut ainsi avoir connaissance de tout ce qui concerne les personnes qui entreprendraient des opérations bancaires dans son ressort. Il ne lui reste plus qu'à « requérir immédiatement le casier judiciaire, ou toutes pièces équivalentes des personnes françaises ou étrangères visées aux articles 1[er] et 2 de la présente loi ».

Nous savons les difficultés [1] qui sont soulevées par l'obtention du casier judiciaire ou des pièces équivalentes quand il s'agit d'un banquier étranger ou même d'un banquier français né à l'étranger.

Pour remédier à cela il fut suggéré par M. Chéron [2] que si le procureur de la République ne pouvait obtenir de casier judiciaire, il ferait procéder à une enquête, et quand le postulant au titre de banquier s'inscrirait au registre du commerce, il lui faudrait affirmer sous la foi du serment qu'il n'a jamais subi de condamnation.

Il n'y a pas, je crois, à s'arrêter sur cette suggestion en raison du peu d'efficacité qu'elle peut posséder. Certes, faire un faux serment est une chose grave, mais ce contrôle basé sur le serment du postulant ne paraît pas suffisant.

Trois autres propositions plus intéressantes ont été présentées pour parer à l'inconvénient du difficultueux contrôle par le casier judiciaire.

La première, encore de M. Chéron, consiste à instaurer le régime de l'autorisation préalable.

La seconde, celle de M. Sabatier prévoit un système de contrôle basé sur la création d'un corps d'inspecteurs chargés de la surveillance et du contrôle des banques par l'Etat. Cet important projet, on doit le noter, se rapproche beaucoup du projet consistant au contrôle exercé par la profession elle-même, par un « Ordre des Banquiers ». Plusieurs propositions ont d'ailleurs fait état de ce projet, au premier abord assez séduisant, notamment la proposition de M. Daladier, déposée le 5 décembre 1928.

Aucun de ces amendements ne fut accepté. Ils ne

(1) Voir page 48.
(2) Voir *J. O.* 14 juin 1929; séance du 13 juin.

sont cependant pas à négliger et une étude de chacun d'eux s'impose.

Ils furent d'ailleurs l'un et l'autre présentés devant le Parlement à plusieurs reprises. Il y a dans tout cela des éléments de contrôle de la profession bancaire assez intéressants pour qu'on s'y arrête.

CHAPITRE II

Le contrôle nécessaire pour la réglementation

Section première

DE L'AUTORISATION PRÉALABLE COMME MOYEN DE CONTROLE

Ce régime, préconisé par M. Chéron, a été envisagé par d'autres propositions de loi : celles de M. Simon Reynaud, de M. Clémentel par exemple.

Il consiste dans la nécessité pour ouvrir une banque d'en obtenir le droit après une enquête sérieuse faite soit par le ministre, soit par le Conseil supérieur des Banques françaises dont nous avons parlé précédemment. Cette concession serait révocable et nécessiterait une surveillance permanente.

Il est probable que les banques qui demanderont l'autorisation présenteront des statuts parfaits, de bons administrateurs. Cela n'empêchera guère les fautes de s'accumuler à l'abri de toutes ces choses excellentes. Il

y a peu de banques à faire parler d'elles par des statuts imparfaits.

Il y a là un contrôle de la forme. Cela ne saurait empêcher les fautes de se commettre. Que l'on s'enquiert de la vie privée, du passé des directeurs des banques qui s'ouvrent, soit. En Autriche, un projet de règlement prévoit une véritable enquête de police sur les antécédents de famille des candidats banquiers. Cela c'est très bien. Mais il n'y a pas là pour le contrôle de la profession de banquier quelque chose de suffisant. L'autorisation préalable contrôle l'accès dans la profession, elle n'en contrôle pas l'usage.

L'autorisation préalable comme moyen de contrôle n'est guère pratique et son résultat ne semble guère devoir être efficace.

Et pourtant à l'étranger ce système est couramment appliqué. La Tchéco-Slovaquie, l'Autriche, la Suède, le Brésil l'appliquent. En Pologne, l'ordonnance du ministre des Finances du 17 mai 1920 déclare nécessaire pour l'exercice du métier de banquier une autorisation spéciale du gouvernement.

Section II

DE LA SURVEILLANCE PAR DES CONTROLEURS ASSERMENTÉS

Ce système de contrôle, qui fut présenté par de fort nombreuses propositions de loi, est certainement le plus complet et le seul efficace. La création d'un organe de surveillance comprenant des personnes qui sont étran-

gères à la banque est une conséquence normale de la réglementation du commerce de l'argent.

A l'étranger le contrôle des banques par des inspecteurs est employé. Aux Etats-Unis le Federal Reserve Act du 23 décembre 1913 soumet à une inspection bi-annuelle des « examiners » les banques. Ces « examiners », qui ont le droit de tout contrôler, peuvent déférer le serment aux employés qu'ils interrogent.

Au Canada des rapports sur l'activité des banques sont envoyés tous les mois au ministre des Finances.

En Colombie la loi du 15 juillet 1923 a créé : « sous la dépendance du gouvernement une section bancaire chargée de l'exécution des lois ayant trait aux banques ». Le superintendant bancaire est nommé et révoqué par le Président de la République. Il destitue les inspecteurs qui violent les règlements. De leur côté, les banques contribuent au budget de l'inspection, et elles sont visitées et inspectées à l'improviste au moins deux fois tous les ans. Les inspecteurs font un compte rendu de leur mission sous la foi du serment. Les banques doivent donner un rapport sur leur activité plusieurs fois par an au superintendant, chef du contrôle.

Un contrôle assuré par un corps d'inspecteurs spéciaux a également lieu en Espagne, au Danemark, en Suède.

Les pouvoirs des contrôleurs dans ces divers pays sont fort différents, selon le degré plus ou moins poussé de la réglementation bancaire.

Nous considérons qu'en France, les pouvoirs des contrôleurs s'étendraient sur toutes les matières réglementées. Toute réglementation porte en effet la nécessité d'un contrôle.

Que le contrôle soit plus ou moins rigoureux selon

qu'il s'adresse à une banque de caractère suspect ou d'un grand établissement de crédit dont l'honorabilité des dirigeants ne peut être mise en doute, et dont les assises sont d'une plus grande solidité, cela peut être envisagé.

Il importerait en tout cas que la loi qui réglementerait l'organisation du contrôle et les pouvoirs des contrôleurs en matière de vérification soit fort précise. On sait que dans certains contrôles, l'imprécision des textes a conduit les contrôleurs à agir en sens très divers : d'où plaintes et récriminations très nombreuses et souvent justifiées. Il serait regrettable que pareils incidents se reproduisent pour le contrôle des banques.

Aucun des projets proposés jusqu'ici ne présente un caractère satisfaisant à ce point de vue. L'amendement de M. Sabatier [1], qui ne contenait que quelques dispositions très succinctes, fut renvoyé à la commission des Finances, car le système qu'il prévoyait dépassait le champ d'application de la loi à l'occasion de laquelle il fut émis. De grandes discussions et une étude approfondie de la question doivent être à l'origine de toute organisation de contrôle.

Ce contrôle pourrait être fait par l'Etat ou par les banquiers. Nous pensons qu'une partie du contrôle pourrait avoir lieu par les soins de fonctionnaires de l'Etat dont il serait créé un corps spécial chargé de la surveillance et des agissements des établissements de banque.

Mais, d'autre part, qu'un certain contrôle soit exercé par cette sorte d' « Ordre des Banquiers » que demandent les propositions Reynaud, Chastenet, Rendu et Daladier, ce Conseil Supérieur des Banques, dont nous

(1) Voir *J. O.* Chambre des députés, 12 juin 1929, n° 2001.

avons parlé à propos de l'autorisation préalable des émissions de valeurs, cela est à retenir. Un contrôle exercé par la profession sur ses membres peut donner de bons résultats. L'activité d'une assemblée composée de personnes compétentes et impartiales ne peut que bien juger les choses intéressant l'activité de leur profession.

Le contrôle de ce Conseil serait particulièrement intéressant en ce qui concerne l'examen des conditions de moralité et de capacité, la radiation ou la suspension des banquiers fautifs et l'examen des sanctions à appliquer.

CHAPITRE III

Les sanctions à la non-observation de la réglementation

Toute réglementation suppose un contrôle et nécessite la prévision de sanctions applicables quand les règles prescrites ne sont pas observées. De même la peine prévue par l'amendement Bedouce : apporter à la connaissance du ministre des Finances « qui veillera à ce que ».

L'amende semble une sanction d'un caractère effectif certain. Il importerait simplement qu'elle ne soit pas d'une importance exagérée, qu'elle soit proportionnée à l'importance des établissements, cela serait assez concevable. Une amende « égale au quart du capital qui aura été utilisé [1] » serait certes exagérée.

Mais l'amende établie dans des proportions convenables sanctionnerait fort bien une irrégularité de forme, un léger manquement à certaines obligations de communiquer. Ce serait en quelque sorte un moyen de contraindre. Pour des cas plus graves il conviendrait de déférer le coupable devant la juridiction correctionnelle.

(1) Proposition Durandy, art. 2.

Des pénalités correctionnelles puniraient la fraude, les contraventions à la réglementation des bilans, aux règles établies quant à l'émission des valeurs, toute déclaration erronée volontairement, soit dans les comptes rendus, soit dans un document quelconque porté à la connaissance du public ou des autorités chargées du contrôle des banques.

D'autres sanctions peuvent être et ont été envisagés. La loi du 19 juin 1930 mentionne la sanction de fermeture de l'établissement en cas de récidive. M. Chastanet a proposé la « fermeture provisoire ou définitive. M. S. Reynaud a proposé la cessation de l'autorisation, ce qui revient en définitive à cette fermeture.

Nous avons dit qu'il fallait éviter de nuire à l'entreprise en jetant sur elle un discrédit qui nuirait au rôle de la banque. Fermer un établissement bancaire ne serait-ce pas nuire au rôle primordial de la banque qui est d'aider au développement économique? Il ne semble pas : Ne voit-on pas tous les jours une banque fermer et une autre ouvrir. Malgré tout, la fermeture d'une banque est une mesure fort grave qui, semble-t-il, s'oppose à l'intérêt des tiers. Les actionnaires de la banque fermée verront leurs titres prendre une moins-value qui pourra être considérable, mais il est normal qu'ils supportent la conséquence des fautes de leurs mandataires. Seulement, à côté de ce cas, il y en a d'autres qui sont absolument injustes : on fruste tous les employés de l'établissement de leur gagne-pain; les entreprises commerciales et industrielles qui étaient aidées par la banque frappée d'interdiction, se verront retirer cet appui et un grand malaise économique pourra en résulter : Il n'est pas sûr qu'elles puissent immédiatement trouver l'aide qui leur était accordée.

Devant ces considérations, il importe que cette peine ne soit prononcée que dans des cas tout à fait exceptionnels ou à la suite de quelques récidives ou infractions de la législation bancaire.

Il serait aussi bon que devant cette sanction et en raison de sa gravité pour les tiers, on tienne compte pour la réglementation générale, du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 19 juin 1930 : « En cas de récidive, le tribunal pourra en outre, sur réquisition du ministère public, ordonner la fermeture des établissements qui auront été dirigés, administrés ou gérés par des délinquants. »

Il s'ensuit que la fermeture ne peut être prononcée de plein droit, mais est laissée à la libre appréciation du ministère public et ensuite du tribunal.

En définitive, qu'un contrôle efficace soit exercé tant sur les conditions d'accès à la profession de banquier que sur l'exercice de la profession. Que des sanctions de différents ordres suivant les degrés de fautes soient établis, mais que ces sanctions soient surtout personnelles et qu'elles ne nuisent pas à l'activité économique du pays. La banque doit survivre aux fautes personnelles de ses dirigeants, cela dans l'intérêt de tous.

CONCLUSION

Nous venons donc de voir sur quels points il convenait de réglementer la profession de banquier.

Réglementation, avons-nous dit, dont le besoin se fait sentir. La multitude des textes présentés pour obtenir la réglementation en est la preuve. Certains présentés par des personnalités qui comprennent le danger constant couru par la collectivité; d'autres présentés au nom de partis politiques tout entiers qui se préoccupent de l'organisation d'ensemble des banques, certains d'entre eux, il convient de le noter, étant hostiles, en principe, aux banques.

Il est nécessaire en tout cas que le travail déjà commencé en cette matière soit continué en dépit de critiques qui n'ont pas manqué d'apparaître.

La réglementation n'est pas, comme certains peuvent le croire, une atteinte portée au grand rôle économique des banques. Ce n'en est qu'un simple ensemble de mesures de protection qui seraient rendues obligatoires dans un but conforme à l'intérêt de tous.

Certes, beaucoup d'actes accomplis par les banques n'ont aucun caractère illicite. Aucune loi actuellement ne leur défend de les accomplir. Il n'en est pas moins vrai que ces actes ne sont pas conformes à l'intérêt

général qui consiste dans l'aide apportée par les banques au commerce et à l'industrie et dans la sauvegarde de l'intérêt des déposants. C'est au rôle d'une réglementation à venir de rendre illicite ces actes.

D'autres considèrent qu'une réglementation de la banque s'avère comme nécessaire, mais ils opposent à celle-ci un argument sérieux qui n'est pas nouveau puisqu'il y a déjà été opposé contre de nombreuses grandes réformes. Le contrôle qui est à la base de toute réglementation n'est pas possible, disent-ils, il est trop difficile à faire. Pour faire observer des règles édictées il est nécessaire d'avoir l'aide d'un grand nombre d'agents et de juges. Ce serait encore une complication. Il y a évidemment là un argument de poids à une époque où l'on se plaint déjà du grand nombre de fonctionnaires. En créer de nouveaux occasionnerait de nouveaux frais, l'organisation de nouveaux services. Le tout se traduirait par des dépenses nouvelles. La diminution des pertes des déposants et des banquiers qui résulterait d'une réglementation bancaire serait un bénéfice fâcheusement compensé par les frais du contrôle. Il ne faut cependant pas exagérer cet argument et en profiter pour déclarer toute réglementation impossible. Les juges chargés déjà d'appliquer la peine prévue à titre de sanction existent déjà. Quant au nombre de contrôleurs créés pour assurer l'observation des règles édictées le nombre n'en serait pas aussi grand qu'on semble vouloir le croire. Un contrôle des banques par les banques (à l'instar de ce qui existe dans certaines professions) ne manquerait certainement pas d'en diminuer le nombre. En tout cas, ce n'est pas la nécessité d'avoir la collaboration innombrable d'agents et de juges indis-

pensables à l'observation des règlements d'ordre public qui a empêché ceux-ci d'être établis.

Rien ne semble pouvoir empêcher une réglementation attendue.

Il ne faut pas se dissimuler malgré tout la grande souplesse qui sera nécessaire à la loi bancaire. De longues et difficiles recherches, des études attentives, des tâtonnements inévitables et certains seront nécessaires avant d'arriver à un résultat satisfaisant. Le législateur ne se trouve pas dans la position du savant qui, dans son laboratoire peut après diverses expériences, énoncer une loi qui se généralise et qui se vérifie dans tous les cas. Les matières qui rentrent dans le cadre de l'activité humaine sont d'un ordre tout différent. Elles ne peuvent pas être l'objet d'études semblables.

Il faut concilier la protection de l'épargne avec l'aide au commerce et à l'industrie, exigences qui ne coïncident pas toujours, qui sont temporairement même divergentes. La répercussion de la réglementation sur un point donné peut avoir une fâcheuse répercussion sur la protection de l'épargne ou sur l'aide apportée à l'industrie.

Si la réglementation de l'accès à la profession de banquier demande un certain doigté, il faut beaucoup de souplesse dans la réglementation de la profession elle-même.

Néanmoins rien n'est impossible. Il est nécessaire évidemment que le public soit, d'une manière ou d'une autre, plus instruit des affaires bancaires. Il sera certainement moins dupe qu'il ne l'a été. Ce n'est pas suffisant et l'Etat, qui est le protecteur des droits de chacun, se doit de veiller à ce que l'action des banques soit en

conformité avec l'intérêt collectif. Mais tous, déposants, clients des banques, banquiers eux-mêmes, ne doivent pas oublier que l'Etat ne peut se charger de tout. Il ne faut pas exagérer la théorie de l'Etat providence. Le premier gardien des intérêts de chacun se trouve dans sa propre personne. Que d'abord tous agissent avec prudence et conscience dans leur rayon d'activité propre. Rien ne peut remplacer cela. Aucune législation, si bonne, si parfaite fût-elle, ne pourra être supérieure à l'effort qui serait fait par tous dans le sens indiqué. « La bonne banque est le fait non de bonnes lois mais de bons banquiers. De même que la constitution politique le plus soigneusement établie échouera inévitablement si les gouvernements sont incompétents ou malhonnêtes, de même aucun système bancaire, si habilement imaginé qu'il soit, ne fera de bonnes banques si celles-ci n'ont pas pour les diriger des chefs capables et droits; il ne les protégera pas non plus contre la suspicion de leurs clients si d'autres rouages du mécanisme financier se sont révélés malsains [1]. »

(1) Voir Hartley WITHERS, *Qu'est-ce que la monnaie ?* page 76.

Vu : *Le Professeur*,
P. FROMONT.

Vu : *Le Doyen*,
CH. BODIN.

Vu et permis d'imprimer :
LE RECTEUR,
G. DAVY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

ALLIZÉ. — *De l'organisation des Banques en Suisse.* Thèse Paris, 1923.

A. BACH. — *Des Argentarii.* Thèse Paris, 1892.

BAILLET. — *Protection de l'épargne publique.* Thèse Paris, 1922.

BALDY. — *Les Banques d'affaires en France depuis 1900.* Thèse Paris, 1922.

DE LA BLETTERIE. — *Réglementation des dépôts en Banque.* Thèse Paris, 1913.

G. BOISSIÈRE. — *Compagnie des Agents de change.* Thèse Paris, 1908.

A. BUREAU. — *Crise bancaire en 1921-1923.* Thèse Paris, 1923.

DEMAN. — *Les dépôts dans les établissements de crédit et leurs emplois.* Thèse Paris, 1912.

DUFOURCQ-LAGELOUSE. — *Les Banques étrangères en France. Etude critique, économique et juridique.* Thèse Paris, 1922.

DUPLANTIER. — *De la défense de l'épargne.* Thèse Poitiers, 1931.

GARRAUD. — *Précis de Droit criminel.*

J.-C. GOLAZ. — *Diverses propositions de lois déposées au cours de ces dernières années sur le contrôle et la réglementation des Banques.* Thèse Paris, 1927.

GUILMART. — *Le contrat direct, le marché financier et l'épargne.* Thèse Paris, 1910.

E. LEVASSEUR. — *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France.* Paris, 1900.

J. LORIN. — *Politique des Banques françaises de dépôts et ses rapports avec la situation du marché monétaire.* Paris, 1923.

LYSIS. — *Contre l'oligarchie financière en France.* Paris, 1908.

KAUFMANN. — *La Banque en France.* Paris, 1914.

FRANÇOIS-MARSAL. — *Encyclopédie de Banque et de Bourse.* Paris, 1929.

MANCHEZ. — *Sociétés de crédits et Banques d'affaires.* Paris, 1918.

POITEUX. — *Bourse des valeurs de Paris.* Thèse Paris, 1926.

L. PAVES. — *Recherche de quelques principes directeurs des Banques de dépôts.* Thèse Paris, 1924.

C. PRUDHOMME. — *La question des Halles et le problème actuel du ravitaillement de Paris.* Thèse Paris, 1928.

RICALENS. — *Exercice de la profession de banquier d'après la loi du 19 juin 1930.* Thèse Toulouse, 1931.

A. SAYOUS. — *Les Banques de dépôts, les Banques de crédit et les Sociétés financières.* Paris, 1907.

H. SAUREL. — *Sociétés de crédit contre Banques locales.* Thèse Paris, 1901.

THÉRY. — *Les grands établissements de crédit français avant, pendant et après la guerre.* Thèse Paris, 1921.

TRUCHY. — *Cours d'économie politique.*

HARTLEY WITHERS. — *Qu'est-ce que la monnaie ?* Thèse Paris, 1920.

P. VON ZEELAND. — *Réforme bancaire aux Etats-Unis d'Amérique de 1913 à 1921.* Bruxelles, 1922.

II. — REVUES ET PERIODIQUES

Bulletin quotidien d'Etudes et d'Informations économiques, décembre 1928-février 1929, 182, bd St-Germain, Paris.

Economiste Européen, août 1924-avril 1925.
Economiste Français, janvier 1939, novembre 1930, janvier 1931, avril 1932.
Recueil Dalloz, 1908, 1909, 1913, 1914.
Recueil Sirey, 1896.
Revue Economique internationale, janvier, mars, juillet 1923, mai 1925.
Revue Politique et Parlementaire, mai 1922.
Journal des Finances, janvier 1929.

III. — TRAVAUX PREPARATOIRES

Journal Officiel : 15 décembre 1915, annexe n° 1101. — 19 janvier 1922, annexe n° 3761. — 21 janvier 1925, n° 1071. — 5 décembre 1928, n° 862. — 11 décembre 1928, n° 440. — 20 décembre 1928, n° 992. — 10 janvier 1929, n° 1046. — 12, 14 et 18 juin 1929, n° 800. — 12 octobre 1929, n° 1321. — 13 novembre 1929, n° 1764. — 19 novembre 1929, n°s 344 et 345. — 19 décembre 1929, n° 411. — 18 mars 1930, n° 738. — 18 juin 1930, 3 février 1931.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 7

PREMIERE PARTIE. — HISTORIQUE ET DROIT COMPARÉ..... 15

CHAPITRE PREMIER. — La réglementation de la profession de banquier dans l'histoire..... 15

CHAPITRE II. — La réglementation dans les législations étrangères 31

DEUXIEME PARTIE. — LA RÉGLEMENTATION..... 37

CHAPITRE PREMIER. — Réglementation de l'accès à la profession de banquier 37

Section première. — Nécessité d'une moralité suffisante..... 40

Section II. — Nécessité d'une capacité suffisante..... 50

CHAPITRE II. — Réglementation de l'usage de la profession de banquier 56

Section première. — Réglementation propre aux banques de dépôts 58

A) Emploi des dépôts..... 59

B) Limitation des dépôts en banque..... 64

C) Commerce des valeurs mobilières..... 67

D) Constitution obligatoire d'une réserve..... 82

Section II. — Contrôle des émissions de valeurs françaises et étrangères 85

A) Emission de valeurs françaises..... 89

B) Emission de valeurs étrangères..... 97

Section III. — Publicité et bilans..... 101

A) D'un bilan type..... 103

B) Documents annexés au bilan type..... 112

Section IV. — Des journaux financiers et du démarchage.... 118

A) Les journaux financiers..... 118

B) Le démarchage 120

Section V. — Réglementation des succursales étrangères en France 123

TROISIEME PARTIE. — Contrôle et sanctions d'une réglementation de la profession de banquier 127

Chapitre premier. — Sanctions et contrôle existant actuellement 128

A) Peines prévues par la loi du 19 juin 1930..... 128

B) Fermeture de l'établissement en cas de récidive.... 128

C) Déchéances pour ceux qui auraient contrevenu aux règles de la loi..... 129

Chapitre II. — Le contrôle nécessaire pour la réglementation. 133

Section première. — De l'autorisation préalable comme moyen de contrôle 133

Section II. — De la surveillance par des contrôleurs assermentés 134

Chapitre III. — Les sanctions à la non-intervention de la réglementation 138

Conclusion 141

Bibliographie 145

Imp. de *L'Ouest-Eclair*, Rennes